

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL

PATRICIA LANE ARAÚJO REIS

SISTEMA ÚNICO NÃO SIGNIFICA SISTEMA IGUAL:
A CONTRADITÓRIA PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE
CIVIL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Porto Alegre
2013

PATRICIA LANE ARAÚJO REIS

**SISTEMA ÚNICO NÃO SIGNIFICA SISTEMA IGUAL:
A CONTRADITÓRIA PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE
CIVIL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço social.

Orientadora: Professora Doutora Gleny Terezinha Duro Guimarães

Porto Alegre
2013

CATALOGAÇÃO NA FONTE

R375s Reis, Patrícia Lane Araújo

Sistema único não significa sistema igual: a contraditória participação das organizações da sociedade civil na política de assistência social / Patrícia Lane Araújo Reis. — Porto Alegre, 2013.

195 f. : il.

Diss. (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social, Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS, 2013.

Orientador: Profa. Dra. Gleny Terezinha Duro Guimarães.

1. Serviço Social. 2. Assistência Social - Porto Alegre (RS). 3. Política Assistencial - Brasil. 4. Política Social. 5. Sistema Único de Assistência Social. 6. Sociedade Civil. I. Guimarães, Gleny Terezinha Duro. II. Título.

CDD: 361.6

Alessandra Pinto Fagundes
Bibliotecária
CRB10/1244

PATRICIA LANE ARAÚJO REIS

**SISTEMA ÚNICO NÃO SIGNIFICA SISTEMA IGUAL:
A CONTRADITÓRIA PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE
CIVIL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço social.

Aprovada em: _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Gleny Terezinha Duro Guimarães (Orientadora – PUCRS)

Profa. Dra. Ana Lúcia Suárez Maciel (PUCRS)

Profa. Dra. Rosa Maria Castilhos Fernandes (UFRGS)

Porto Alegre
2013

AGRADECIMENTOS

Minha profunda gratidão a minha mainha Maria, minha querida irmã Poli e meu pai Dudú. Um agradecimento especial a Cauã que nasceu há pouco tempo: afilhado e sobrinho, luz da minha vida, fonte de alegria em meu coração.

Ao meu amado companheiro Fabrício, cúmplice e amigo, meu lindo, que por ser tão diferente me ajuda e se torna tão igual, você é um sonho, te adoro.

Ao meu querido Sudama, meu “parente” de coração, esta dissertação também é responsabilidade sua, obrigada mil vezes.

A minha querida orientadora, Professora Gleny Guimarães, por quem sou grata, a quem devo muito do meu aprendizado, és um exemplo de profissional e ser humano. Gratidão eterna.

Às queridas Professoras Rosa Castilhos e Ana Lúcia Maciel, tinha que ser vocês para partilharem este momento comigo, obrigada!

Aos queridos colegas do NETSI-GEPSTAS, em especial à doutoranda Thiana, pelos dois anos compartilhados.

Gratidão aos professores do Serviço Social da PUCRS, em especial à Berenice Rojas Couto, Carlos Nelson dos Reis e Beatriz Aginski, aulas inesquecíveis e de grande sabedoria.

Aos meus colegas de trabalho da AMURT AMURTEL, obrigada por compartilharem essa luta e crença na justiça e no direito.

Ao meu lindo afilhado Yago, exemplo de superação e resiliência, e aos seus pais Karine e Rodrigo, exemplos de amor e entrega.

A Porto Alegre, minha cidade amada, lar do meu coração.

A P. R. Sarkar, fundador da AMURT-AMURTEL, o grande responsável por tudo.

RESUMO

O tema central do presente estudo é analisar a configuração das Organizações da Sociedade Civil no município de Porto Alegre, após a implementação do Sistema Único de Assistência Social, com vistas a sua participação como ator político na efetivação dos direitos socioassistenciais, sendo necessária a discussão da categoria Sociedade Civil e a apropriação deste conceito à luz das concepções clássicas e modernas, culminando na análise Gramsciana, opção conceitual da pesquisa. Discute-se a trajetória da Política de Assistência Social no Brasil e o papel histórico das Organizações da Sociedade Civil na execução dos serviços socioassistenciais. Após, aborda-se a trajetória da Assistência Social no município de Porto Alegre e sua interface com o coletivo de entidades que atuam na política pública na cidade, destacando o impacto destes entes na execução dos serviços, programas, projetos e benefícios. Este estudo se constituiu numa pesquisa qualitativa de caráter exploratório, ancorada no método dialético-crítico. A pesquisa tem como sujeitos doze dirigentes de Organizações da Sociedade Civil e quatro coordenações dos Centros Regionais de Assistência Social, abordados através de entrevistas semiestruturadas. A análise é a textual discursiva, baseada no estudo de Moraes (2003). Os resultados da pesquisa apontam para uma predominância de execução das Organizações da Sociedade Civil nos serviços socioassistenciais no município, bem como uma fragilização na implementação do sistema nos quesitos estrutura física, recursos humanos e participação popular na construção comum da política. No que tange à relação Centros Regionais de Assistência Social e Organizações da Sociedade Civil, a pesquisa assinala uma tensão nos territórios e a busca de uma relação mais dialógica e horizontal entre os atores. Destaca-se, também, o alijamento do usuário no processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social, assim como a necessidade de fortalecer os espaços de controle social, em especial a Comissão Regional de Assistência Social e o Conselho Municipal de Assistência Social. Conclui-se que existe um processo de terceirização das Organizações da Sociedade Civil intensificado após a implementação do Sistema Único de Assistência Social no município de Porto Alegre, sendo necessária a construção de espaços de disputa de hegemonia e de um novo projeto societário, que democratize de forma radical o espaço público, para uma real possibilidade de superação desta condição por parte das Organizações da Sociedade Civil.

Palavras-chave: Sociedade Civil. Organizações da Sociedade Civil. Política de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Participação.

ABSTRACT

The central theme of this dissertation is to analyze the configuration of the Civil Society Organizations in the city of Porto Alegre, after the implementation of Unified Social Assistance System, with a view of their participation as a political actor in the effectiveness of social assistance rights. For a further development it was necessary to discuss the category Civil Society and the appropriation of this concept considering the classic and modern conceptions, culminating in the Gramscian analysis, which is the conceptual option of this research. We discuss the trajectory of the Social Assistance Policy in Brazil and the historical role of the Civil Society Organizations in the execution of the social assistance services. After that, we consider the trajectory of the Social Assistance in the city of Porto Alegre and its interface with the collective of organizations that deals with the public policy in the city, highlighting the impact of these organizations in the execution of the services, programs, projects and benefits. This study was based on a qualitative exploratory research, anchored in critical dialectical method. The study had as research subjects' twelve leaders of Civil Society Organizations and four coordinators of reference center for social assistance, approached through semi - structured interviews. The analysis was the textual discursive, based on the study of Moraes (2003). The results indicates a predominance of the execution of the Civil Society Organizations in the implementation of social Assistance services in the city, as well as a weakening in the implementation of Unified Social Assistance System taking into consideration the infrastructure, human resources and popular participation in the construction of the policy. About the relationship between reference center for social assistance and Civil Society Organizations, the research shows a tension in the territories and a search for a more dialogic and horizontal relationship between the actors. The results also highlights the dumping of the user in the implementation process as well as the need to strengthen social control spaces, in particular the regional commission on social assistance and city council social assistance. We conclude that there is a process outsourcing Civil Society Organizations intensified after the implementation of Unified Social Assistance System in the municipality of Porto Alegre, the construction of spaces of contention for hegemony and a new corporate design that radically democratize public space being required for a real possibility of overcoming this condition by the Civil Society Organizations .

Keywords: Civil Society. Civil Society Organizations. Social Assistance Policy. Unified Social Assistance System. Participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Sistematização das Concepções Estado e Sociedade Civil dos pensadores estudados.....	27
Quadro 2 - Concepções modernas sobre o conceito de Sociedade Civil	38
Quadro 3 - Legitimação e Regulação das Entidades de Assistência Social no Brasil – Pós Constituição Federal de 1988	79
Quadro 4 - Entidades que compõem a região Restinga.....	89
Quadro 5 - Entidades que compõem a região Lomba do Pinheiro	90
Quadro 6 - Entidades que compõem a região Nordeste	91
Quadro 7 - Entidades que compõem a região Norte	91
Quadro 8 - Caracterização dos Dirigentes	92
Quadro 9 - Caracterização das Coordenações de CRAS	92
Quadro 10 - Categorias emergentes da Pesquisa	96
Quadro 11 - Articulação entre Questões Norteadoras, Objetivos Específicos e Categorias. 96	
Quadro 12 - Serviços da Rede de proteção da Cidade de Porto Alegre: Atendimentos Próprios e Conveniados.....	104

LISTA DE SIGLAS

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ASAFOM – Associação de Apoio ao Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEBAS – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CF – Constituição Federal
CadSUAS – Sistema de Cadastro do SUAS
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social
CORAS – Comissão Regional de Assistência Social
CRAS – Centro Regional de Assistência Social
CREAS – Centro Regional Especializado de Assistência Social
FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania
FASFIL – Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos
FESC – Fundação de Educação Social e Comunitária
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMDCA – Fórum Municipal da Criança e do Adolescente
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FORTE – Fórum do Trabalho Educativo
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNCRANÇA – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
GT – Grupo de Trabalho
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA – Liberdade Assistida
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOBSUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH-SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
OSC – Organizações da Sociedade Civil
OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
ONGs – Organizações Não Governamentais
OP – Orçamento Participativo
OSC – Organizações da Sociedade Civil
PAIF – Proteção e Atendimento Integral à Família
PAEFI – Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PCD – Pessoa com Deficiência
PCS – Programa Comunidade Solidária
PL – Projeto de Lei
PLE – Projeto de Lei do Executivo
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PPGSS – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
PROTEJO – Projeto de Proteção aos Jovens em Território Vulnerável
PSB – Proteção Social Básica
PSE – Proteção Social Especial
PT – Partido dos Trabalhadores
PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RH – Recursos Humanos
SAF – Serviço de Atendimento Familiar
SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SC – Sociedade Civil
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC – Serviço Social do Comércio
SESI – Serviço Social da Indústria
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 SOCIEDADE CIVIL: PROCESSO DE APROPRIAÇÃO DO CONCEITO	18
2.1 O PENSAMENTO CLÁSSICO SOBRE A SOCIEDADE CIVIL: CONCEITOS FUNDANTES.....	18
2.2 ANALISANDO DIALETICAMENTE A SOCIEDADE CIVIL: SUPERANDO E CONSERVANDO CONCEITOS.....	28
2.2.1 Sociedade Civil Liberal-Democrática	31
2.2.2 Sociedade Civil Liberal-Cooperativa ou Neoliberal	33
2.2.3 Sociedade Civil Gramsciana	36
3 O ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL: A HISTÓRICA RELAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	40
3.1 A CONFORMAÇÃO DO CAPITALISMO NO BRASIL: ASSISTÊNCIA SOCIAL E FILANTROPIA	40
3.2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: LEGITIMAÇÃO E REGULAÇÃO NO PROCESSO HISTÓRICO	48
4 O PESQUISADOR PEREGRINO: O PROCESSO METODOLÓGICO	81
4.1 A PEREGRINAÇÃO NA VIDA E NA PESQUISA	86
4.2 CARACTERIZAÇÃO DAS REGIÕES PESQUISADAS	88
4.3 CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS PESQUISADOS	92
4.4 A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS EM PORTO ALEGRE E A REDE CONVENIADA.....	98
5 “EU ACHO QUE AS INSTITUIÇÕES NÃO DEVERIAM EXISTIR”	107
5.1 A PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS.....	107
5.2 A ARTICULAÇÃO ENTRE OS CRAS E AS ENTIDADES CONVENIADAS	118
6 “SUAS CONCEITUAL E SUAS DE FATO”	128
6.1 OS MÚLTIPLOS OLHARES DOS SUJEITOS PESQUISADOS: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS.....	128
6.2 ADEQUAÇÃO À TIPICAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS.....	148
7 “NADA SOBRE NÓS, SEM NÓS”	157
7.1 O USUÁRIO E A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS.....	157
7.2 O PAPEL DO CONTROLE SOCIAL NA CONSOLIDAÇÃO DO SUAS.....	162

8 CONCLUSÃO: OS DESAFIOS DA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS E O FUTURO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	170
REFERÊNCIAS	176
APÊNDICE A – Formulário de Entrevista utilizado para Coletas de Dados com as Coordenações de CRAS e Dirigentes de Organizações da Sociedade Civil	184
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	186
APÊNDICE C – Quadro Organizativo dos Convênios FASC e OSC	187
ANEXO A – Carta de Conhecimento do Responsável pelo Local da Pesquisa (Coordenadores de CRAS).....	192
ANEXO B – Aprovação da Comissão Científica	193
ANEXO C – Aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (Plataforma Brasil)	194

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa apresentada nesta dissertação tem como título: “*Sistema Único não significa sistema igual*”: a contraditória participação da sociedade civil na política de assistência social. A frase entre aspas foi captada no processo de Observação Participante, na Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em julho de 2013, na cidade de Porto Alegre, como resposta do conferencista à pergunta de delegados na plenária, que questionavam a participação de organizações da sociedade civil ou entidade de Assistência Social¹, na execução da Política de Assistência Social do município. Esta frase desperta inúmeras reflexões e questionamentos, o que só enriqueceu o processo da pesquisa aqui apresentada. Por isso, consideramos esta dissertação parte da difícil tarefa de entender a frase título da pesquisa.

Importante e fundamental salientar a nossa história como militante de uma organização que faz a execução da Política de Assistência Social na cidade de Porto Alegre e o doloroso processo de ressignificar e reafirmar crenças e práticas em nossa história particular e comunitária.

Esta vivência cotidiana nos fez compreender que, no papel contraditório da atuação deste ator no cotidiano, existe a potencialidade de fomentar processos alienatórios, bem como a centelha viva da resistência e da possibilidade de práticas de emancipação política.

Sendo assim, o cenário contemporâneo apresenta as Organizações da Sociedade Civil como atores relevantes na consolidação da Assistência Social no país; sua participação pode ser vista de diversas maneiras em perspectivas ideológicas opostas ou complementares, mas não pode ser negligenciada a evidência do impacto desses entes no cotidiano da prática de implementação da Política de Assistência Social.

O cotidiano torna-se um campo de reflexão imprescindível, pois, segundo Lukács (2012), não existe sociedade sem cotidianidade, as explicações da realidade, que se apresentam como novas na vida são eficazes ontologicamente,

¹ Serão aprofundados os diferentes nomes dados a este ator no capítulo 3 desta dissertação, porém, optamos por utilizar Organizações da Sociedade Civil, Entidades de Assistência Social ou Organizações de Assistência Social, as duas últimas preconizadas na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, de 1993, em seu Artigo 3º.

apenas assentadas em categorias² gerais, no espelhamento dialético da realidade objetiva. Quando estes aspectos são negligenciados, temos como resultado a confusão entre a realidade objetiva e seu espelhamento imediato.

Porém, ainda, Lukács (2012) afirma que o fato de o cotidiano ser a origem das nossas representações ontológicas, não significa que devam ser aceitas de forma acrítica, pois essas representações estão repletas de preconceitos e falsas ideias; contudo, na busca de uma ontologia do ser social, para este filósofo, o mais importante é a interação constante entre teorias ontológicas e práticas cotidianas.

E é a cotidianidade da presença destas organizações na vida da cidade que impõe um padrão de comportamento, apresentando modos peculiares de atuação, podendo se cristalizar em padrões assentados num pragmatismo acrítico, confundido o seu desempenho na execução, com sua *práxis* político-emancipatória.

Em Porto Alegre, as Organizações da Sociedade Civil ou Entidades de Assistência Social são responsáveis pela execução de quase a totalidade dos atendimentos de serviços socioassistenciais da cidade³: da proteção básica à especial, do atendimento da criança, do adolescente, do idoso e da família, materializados em espaços concretos nos territórios e vinculados, subjetivamente, por décadas de atuação nas comunidades.

Com base nessa realidade, como não buscar entender este processo? Quem são essas instituições? Qual a sua capilaridade no território? Que serviços oferecem? Qual sua relação com o Gestor Público? Como efetivam direitos? Como se adequaram às mudanças na política de assistência? Todas essas indagações culminaram no problema da pesquisa intitulado: *De que forma a Rede Socioassistencial Privada, diante da implementação do SUAS, se configura como um ator político na efetivação da Política de Assistência Social como direito?*

A partir deste problema de pesquisa, percebemos a necessidade de reflexão do “marco histórico” da Política de Assistência como direito, pois, segundo Mészáros (2007), vivemos num tempo de aniquilação da história, única alternativa para que o capital continue perpetuando a sua devastação em todas as esferas da vida. A falta de senso histórico é a sua fortaleza para que não se percebam as diferenças

² Um exemplo desta reflexão lukasiana é a própria pesquisa, através do método dialético-marxiano, pois as categorias do método: contradição, mediação, totalidade são a base para a constituição, através do processo reflexivo da pesquisa da emergência de novas categorias explicativas da realidade.

³ Dados quantitativos serão apresentados no corpo da dissertação, em especial no capítulo 4, subcapítulo 4.4 intitulado: A implementação do SUAS em Porto Alegre e a Rede Conveniada.

ocorridas no mundo, pós-capitalismo, e não se faça os ajustes necessários para a superação deste modo de produção.

Porém, as armadilhas de grandes momentos históricos são justamente as de esquecer a história anterior ao evento, e idealizar a história que se quer construir no futuro. O *marco* da Constituição Brasileira de 1988, sem negligenciar seu grande impacto na legitimação dos Direitos, principalmente os sociais, não pode nos fazer olvidar que a história e a cultura a ela vinculadas não se apagam quando acontece o momento histórico.

A Constituição de 1988 foi uma conquista e, nesse caso, sem dúvida, progressista, de instaurar uma nova determinação, baseada na legitimação dos direitos sociais, em especial os dispostos na seguridade social: saúde, previdência e assistência social. Entretanto, as leis, por estarem vigorando, não conseguem mudar uma realidade de centenas de anos de exploração, de humilhação e subalternização de grande parte do povo, de uma ditadura militar que perdurou por vinte e um anos e que mantém fortes raízes na política, na imprensa e em vários setores da vida cotidiana; da imposição de um pseudodesenvolvimento sobre a égide do neoliberalismo, demonstrando em perspectiva, as barreiras que a efetivação dos direitos sociais tem a transpor.

Estamos atualmente imersos na nova ordem do capitalismo financeiro travestido de cores, formas e sons que dão visibilidade e beleza às novas estratégias de dominação. O consumo tornou-se a cidadania contemporânea, atingindo a subjetividade de todos, numa criação contínua de desejos reais e simbólicos, onde o maior desses desejos é a busca de aceitação e inclusão, numa sociedade perversa e impiedosa para com aqueles que não possuem os bens de consumo idealizados no fetiche imposto da mercadoria.

Por isso o marco histórico têm que estar “vivo” e ultrapassar o momento, transformando-se num marco contínuo, que nos relembra diariamente as conquistas dos grupos sociais por uma nova ordem societária, partilha da riqueza e justiça social.

A conquista da Assistência Social como direito, não se encerrou nela mesma, ou apenas se reforçou e culminou no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, pelo contrário, este “Marco Histórico” deve ser o marco adjetivado em gerúndio, o “Marco Histórico” adjetivo, não sujeito em si mesmo; sujeito são os que fazem a história, o marco histórico tem que transformar-se em força propulsora para

a mudança do mundo. "Historiando" a vida e a política; "historiando" a luta que nunca acaba enquanto existir exploradores e explorados; "historiando" o sentimento de aprofundar e apreender a realidade, de forma a compreender a totalidade possível, num dado momento/contínuo histórico.

E, a partir dessa reflexão, a Pesquisa se justifica, pois pesquisar é também não esquecer os marcos que fundamentaram as narrativas vivas do mundo, nem a história ainda não contada ou escondida nos processos alienatórios do cotidiano. Pesquisar pode, nesse sentido, auxiliar no desvendamento da realidade, pode também desmistificar conceitos formados sem reflexão, auxiliar na construção de novos conceitos ou diferentes reflexões de uma realidade dada ou imposta, em suma, a pesquisa é um tráfegar por caminhos antes não cruzados, na expectativa constante de abrir a mente para entender o mundo e, quem sabe, buscar esperanças perdidas e um sopro de otimismo nas inúmeras vicissitudes da vida.

Por isso, o primeiro passo é um abrir-se para o novo e ao mesmo tempo amparar-se nos valores antigos que nunca feneceram, mas se renovam quando nos renovamos no apreender. A partir desta reflexão, a pesquisa se concretiza no campo real, objetivando seus interesses ao propor como Objetivo Geral: *Analisar a configuração da rede socioassistencial privada no município de Porto Alegre/RS, diante da implementação do SUAS, com vistas a sua participação como um ator político na efetivação da Política de Assistência Social como direito.*

Como objetivos específicos, propomos: *Investigar a configuração das instituições sociais, após implementação do SUAS, examinando as modificações incididas na rede socioassistencial privada para a adequação à nova tipificação dos serviços socioassistenciais; Compreender a dinâmica relacional entre gestor público e rede socioassistencial privada, no que tange à execução dos programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais, a partir da implementação do SUAS nos territórios; Avaliar a participação das instituições socioassistenciais em espaços de controle social, consolidando o necessário caráter democrático e transparente da política.*

Nesta trajetória foi necessário nos assentarmos em um método que se baseasse numa análise profunda da realidade, estabelecendo relações, categorias, conexões e contradições – este método é o dialético crítico (PRATES, 2012).

O método de coleta de dados foi fundamentado em Triviños (2011), a partir de três instrumentos de coletas: a pesquisa de campo (entrevistas), a observação

participante e a extensa pesquisa documental/bibliográfica; objetivando abranger a máxima amplitude do objeto estudado, sendo necessária, ao longo da exposição da pesquisa, a construção de quadros como estratégia de garantir ao método de exposição maior facilidade no entendimento das reflexões e análises realizadas na dissertação.

Os sujeitos da pesquisa se constituíram de coordenadores dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e dirigentes de Organizações da Sociedade Civil – OSC, num total de 16 sujeitos, amostra que teve critérios definidos, tratados posteriormente no capítulo 4. A análise dos dados foi a análise textual discursiva, baseada nos estudos de Moraes (2003), onde o processo de análise se equipara a uma “tempestade de luz” iluminando o procedimento investigativo, na busca de categorias emergentes que auxiliarão na apreensão da realidade.

Seguindo, então, uma perspectiva Marxiana (dialético-crítica) de ir além da aparência e descobrir a essência do processo, e partindo do pressuposto que estamos numa “realidade em movimento”⁴, o estudo dos impactos das entidades de assistência social na implementação da Política de Assistência Social, suas características, desafios e possibilidades, é uma proposta sempre nova, apesar de diversas formas já pesquisadas, pois faz inferir sobre como o sistema está sendo efetivado e suas potencialidades emancipatórias e consensuais; lembrando que, apesar de uma gênese progressista, este momento: como alerta Couto et al (2010), pode ter o risco de uma “modernização conservadora”, na perspectiva de uma gestão eficiente, mas despolitizada. Atentar para todas estas nuances é o desafio da pesquisa.

Após a introdução, inicia-se o Capítulo 2, onde teremos o desafio de apreensão do conceito complexo e heterogêneo de sociedade civil. Começaremos com a releitura de concepções clássicas, dentre elas a concepção hegeliana, como a Marxiana e, por fim, a Gramsciana que auxiliará numa compressão mais abrangente deste conceito e da realidade estudada.

No capítulo 3 nos empenhamos em apreender o processo histórico brasileiro da Assistência Social, após a Constituição de 1988, bem como a sua interface com

⁴ Termo utilizado na obra: *O sistema único de assistência social: uma realidade em movimento* (COUTO et al, 2010).

as entidades de assistência social, no qual denominamos períodos de legitimação e regulação destes entes.

O capítulo 4 é o processo de imersão no *lócus* da pesquisa, em que iremos expor a metodologia utilizada, os sujeitos pesquisados, os instrumentos de coleta de dados, o tipo de análise do material coletado, além das categorias emergentes que balizarão a análise dos dados empíricos. Neste capítulo, abordaremos os dados de atendimento nos serviços, programas e projetos da Política de Assistência Social na cidade de Porto Alegre, pelas OSC, bem como o histórico do Fórum de Entidades: coletivo de organizações que atuam historicamente no município.

Os capítulos 5, 6 e 7 serão de análise dos dados empíricos, divididos pelas categorias emergidas no processo de pesquisa, com o intuito de responder as questões norteadoras, bem como os objetivos da pesquisa.

Por fim, apresentaremos, no capítulo 8, as conclusões do estudo, buscando responder ao problema de pesquisa, retomando discussões presentes nos capítulos anteriores, articulando-as com as categorias emergentes; vislumbrando a possibilidade de este processo contribuir na discussão sobre os múltiplos papéis exercidos pelas OSC na atualidade, e quais papéis estes atores podem exercer na concretização de uma Sociedade Civil comprometida com um projeto societário embasado nos direitos, na democracia e na justiça social.

2 SOCIEDADE CIVIL: PROCESSO DE APROPRIAÇÃO DO CONCEITO

2.1 O PENSAMENTO CLÁSSICO SOBRE A SOCIEDADE CIVIL: CONCEITOS FUNDANTES

Este capítulo terá o desafio de apropriar-se do conceito complexo e heterogêneo denominado **Sociedade Civil**. Para isso foi necessária uma caminhada histórica na qual o entendimento da sociedade civil passou por várias interpretações, assentadas em diversas perspectivas filosóficas e ideológicas. Importante observar, que esses pontos de vista, em diferentes medidas, ainda continuam influenciando as concepções de Sociedade Civil na contemporaneidade, e, em alguns casos, de forma híbrida, atuam como postulado de sustentação de leituras da realidade que podem ser utilizadas como controle e manutenção das elites capitalistas, para a permanência do domínio econômico, político e social e, também, como formas de resistência às injustiças consequentes deste modo de produção.

Fundamental ao fazer este estudo revisitar os teóricos que se debruçaram em sua análise e dentre os principais encontra-se Jean Jacques Rousseau⁵ (Suíça, 1712-1778), que supera seus antecessores⁶, ao atribuir ao processo de socialização os atributos humanos fundamentais como: o pensamento racional, a linguagem articulada e o sentimento moral.

Além disso, para Rousseau, a estipulação do contrato social não tem como meta a conservação de um mundo de indivíduos privados, garantidos por uma esfera pública “especializada” e “separada”, como em Hobbes e Locke; ao contrário, é algo que reorganiza a própria forma de articulação entre o público e o privado, de modo que a sociabilidade se torne um elemento constitutivo imanente ao próprio indivíduo (COUTINHO, 2011a, p.17).

⁵ [...] para Rousseau a Sociedade Civil é civilizada (e cheia de defeitos, usurpações, banditismos, explorações) porque ainda não é política. Esta só surgirá quando houver um contrato social que recupere o estado de natureza – este, sim, sem violências, usurpações, explorações e, portanto, civilizado (PEREIRA, 2009, p.153).

⁶ Hobbes (Inglaterra, 1588-1679) e Locke (Inglaterra, 1632-1704) são chamados de contratualistas, pois acreditavam na necessidade de um contrato social entre os homens no estabelecimento de normas que os fariam superar o “estado de natureza”, onde os indivíduos, vivendo em isolamento, eram dominados por suas paixões e pelo desejo de poder. A transição para um Estado ou Sociedade Civil ou Política deveria ser mediada por normas, regras e autoridades, subordinando os homens a um pacto de harmonia social. Segundo Montañó e Duriguetto (2011, p.26): “A passagem do estado de natureza à sociedade civil ou política, mediante o contrato social, se faz, assim, para assegurar e conservar o direito natural à propriedade. Ou seja, a garantia da propriedade é a finalidade em função da qual os homens constituem o Estado”.

O estado de natureza defendido por Rousseau, em oposição a Hobbes e Locke, não era um estado de guerra e sim de paz, sendo maculado com o processo de socialização e com a instituição da propriedade privada. Influenciado pelo seu tempo, este pensador não conseguiu se desvencilhar da concepção de um estado natural, porém, reafirmou que este “estado” não conduz ao egoísmo; este indivíduo natural não seria o predador do seu semelhante, pelo contrário, sua condição natural compreende tanto a sua própria conservação como o asco em testemunhar o sofrimento de outros seres humanos (COUTINHO, 2011a).

Os homens possuíam uma vontade racional, que se torna geral no ato de legislar, ou seja, a vontade geral contém interesses particulares, aparecendo em todos os indivíduos, constituindo a essência das consciências individuais (VIEIRA, 2009).

Coutinho (2011a) denomina como o “indivíduo natural rousseauniano” aquele que possui entre seus atributos uma compaixão natural, genuína, que conduz a si próprio ao chamado, “*amor a si mesmo*”, um amor de preservação que difere do “*amor próprio*” fruto da usurpação do belo pela sociabilidade baseada em relações de injustiça social. Ou seja, o indivíduo estar submetido ao processo de socialização, antes mesmo do contrato, é o que faz o indivíduo, sob o jugo das forças produtivas, gerar formações sociais que podem superar ou perpetuar as desigualdades e injustiças na sociedade.

O povo seria o autor das leis e submeter-se-ia a elas, na condição de vontade geral e de norma geral. Assim discorreu Rousseau: “Já disse não haver vontade geral visando objeto particular. [...] O povo, por si, quer sempre o bem, mas por si nem sempre o encontra. A vontade geral é sempre certa, mas o julgamento que a orienta nem sempre é esclarecido” (ROUSSEAU⁷, 1973 apud VIEIRA, 2009, p.57).

Sua proposta está embasada na igualdade, princípio que enfatiza a importância de os indivíduos serem guiados pelo desejo de bem-estar coletivo. Para isso, Rousseau propõe a superação de todos os inconvenientes da propriedade privada, principalmente o dualismo riqueza e pobreza, evitando as disparidades da “sociedade civil” burguesa (COUTINHO, 2011a).

⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Trad. Lourdes Santos Machado. Introdução e notas de Lourival Gomes Machado. São Paulo: Abril, 1973. (Coleção Os Pensadores)

Em Rousseau, o fundamento da ordem e da legitimidade sociopolítica (republicana ou democrática) resulta de um pacto ou contrato social em que cada um coloca a sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da *vontade geral*. Significa que cada indivíduo se aliena totalmente e sem reserva, com todos os seus direitos, à comunidade (MONTAÑO; DURIGUETO, 2011, p.29).

O fato de Rousseau desaprovar de forma contundente a propriedade privada não significa que propõe a sua superação; este fato o faz receber críticas que consideram limitadas suas análises, no que tange à superação da formação econômica e política do liberalismo.

Porém, Coutinho (2011a), ao escrever um dos seus últimos livros⁸, evidencia a importância tácita deste pensador na conformação da democracia e, inclusive, na posterior formação do pensamento marxiano, e do próprio Marx, quando este no livro “A questão judaica”⁹, aprofunda nos postulados referentes à concepção de emancipação política e emancipação humana, refutando o pensamento Rousseauiano.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel (Alemanha, 1770-1831), filósofo alemão da primeira metade do século XIX, entendeu o Estado como fundamento da Sociedade Civil e da família, sendo este o detentor da soberania e não o povo.

Hegel, [...] reconhece na sociedade civil um dos momentos preliminares do Estado. Isso porque a sociedade civil coloca-se como mediação entre a forma primitiva de sociabilidade humana (a família) – onde imperam relações econômicas antagônicas, movidas pela necessidade de existência – e a forma superior do espírito objetivo, colocado acima das necessidades e identificado com a *liberdade* (PEREIRA, 2009, p. 154).

Montaño e Duriguetto (2011) apontam Hegel como um dos intérpretes da formação social moderna pós-revoluções burguesas, o Estado de Hegel é um Estado burguês.

Hegel apresenta o Estado não mais como uma proposta de um modelo ideal, mas como uma descrição de um Estado burguês no marco do movimento histórico real de desenvolvimento e consolidação da sociedade capitalista (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.31).

Hegel, ao utilizar a mediação dialética, não tinha a intenção de contrapor privado e público, singular e universal, seu intuito era a conciliação da liberdade

⁸ Carlos Nelson Coutinho morreu no Rio de Janeiro, em 20 de setembro de 2012. O livro “De Rousseau a Gramsci” foi lançado em 2011. Bibliografia que compõe as referências desta dissertação.

⁹ Bibliografia nas Referências.

individual, advento da modernidade e principal pressuposto do liberalismo, e a reconstrução de uma sociedade que priorizasse o público (universal) em detrimento do privado (particular) (COUTINHO, 2011a).

Hegel retém de Rousseau o conceito de “vontade geral” (o que o afasta da tradição liberal, que opera apenas com a noção de “vontade de todos”), mas busca fundar de modo mais concreto e realista esse conceito, despojando-o de qualquer vínculo com o arbítrio subjetivo individual, por um lado, e com o formalismo de um mero dever ser moralizante de outro (COUTINHO, 2011a, p.44).

Historicamente, Hegel foi o primeiro a fixar o conceito de **Sociedade Civil** como algo separado do Estado Político, não substituindo o “estado de natureza” e sim coexistindo com este. Na sua concepção, a sociedade civil é definida como “um sistema de necessidades que desenvolve as relações e atividades econômicas [...] e as relações jurídico-administrativas” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.31).

Para Hegel, a “vontade geral” era, em verdade, o próprio Estado, que juntamente com a família e a Sociedade Civil burguesa formavam a Tríade da Eiticidade; no entanto, o Estado aparece como a superação dialética das duas primeiras figuras. “A ordem estatal eleva a nível superior os momentos de universalização contidos na família e na sociedade civil-burguesa, mas ao mesmo tempo os conserva” (COUTINHO, 2011a, p.47).

Hegel teria como objetivo uma “vida ética”, que se resume na própria “dialética hegeliana”, quando faz a mediação dos interesses particulares numa instância universal – o Estado. Esta ética é obtida através de normas e da coerção, quando necessário.

Para Karl Marx (Alemanha, 1818-1883), diferente de Hegel, o Estado é a institucionalização da ordem burguesa, não a síntese dialética da família e da Sociedade civil e sim “provém delas de um modo inconsciente e arbitrário” (MARX, 2010a). Marx acredita na inversão da análise Hegeliana, onde os pressupostos do Estado são a família e a sociedade civil, considerados por Marx como os elementos propriamente ativos. A lógica inversa marxiana define o Estado como produto dos elementos constitutivos de uma determinada sociedade (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

A sociedade civil fundamenta o Estado, esta esfera perpetua as contradições da sociedade burguesa, por isso Marx refuta a tese segundo a qual a burocracia

governamental seria a efetiva portadora da “vontade geral”; para ele a sociedade Hegeliana não reconhece o interesse comum.

[...] a máxima universalização possível da vontade na esfera da “sociedade-civil burguesa”, na qual os homens produzem e reproduzem sua vida material, é, para Hegel, apenas a consciência “corporativa”, ou seja, a superação do interesse singular pelo interesse particular (COUTINHO, 2011a, p.59).

Coutinho (2011a) argumenta, sobre Marx e seu livro “*Crítica à filosofia do direito de Hegel*”, que, apesar de ainda não ter elaborado com mais profundidade o conceito de classes sociais, este já reconhecia que o Estado burguês apenas representa interesses mistos das corporações e que a vontade geral na verdade se torna o conjunto de interesses privados, tendo seu apogeu na concretude da propriedade privada.

O direito humano à propriedade privada, portanto, é o direito a disputar a seu bel prazer (*à son gré*), sem levar outros em consideração, independentemente da sociedade, de seu patrimônio a dispor sobre ele, é o direito ao proveito próprio. Aquela liberdade individual junto com essa aplicação prática compõe a base da sociedade burguesa. Ela faz com que cada homem veja em outro homem, não a realização, mas, ao contrário, a restrição de sua liberdade (MARX, 2010a, p.49).

Marx considera “mística” a maneira que Hegel subjetiva os indivíduos que compõem o Estado – estes não são sujeitos reais; a partir daí, o Jovem Marx ultrapassa Hegel ao sinalizar a necessidade de superação da ordem capitalista. O Estado é a razão da burguesia e a superação do Estado burguês é a etapa necessária para superação do sistema capitalista.

Para ele, não é o estado que organiza a sociedade, mas é a sociedade, entendida como o conjunto das relações econômicas, que explica o surgimento do Estado, de sua natureza, caráter e de recursos políticos (PEREIRA, 2009, p.155).

Marx (2010b) no seu livro “*Sobre a questão judaica*” analisa o processo de emancipação em seus limites dentro do sistema capitalista, ou seja, a busca por direitos no escopo capitalista pode garantir uma emancipação política, que têm sua importância na sociedade em determinado contexto histórico; porém, apenas com a superação da ordem burguesa é que seria possível a emancipação humana.

A emancipação política de fato representa um grande progresso; não chega a ser a forma definitiva da emancipação humana em geral, mas constitui a forma definitiva da emancipação humana dentro da ordem vigente até aqui. Que fique claro: estamos falando aqui de emancipação real, de emancipação prática (MARX, 2010b, p. 41).

Caberia registrar, de passagem, contra algumas leituras apressadas, que, ao propor a “emancipação humana” ou o comunismo, Marx não está se opondo aos chamados “direitos do homem” ou à emancipação política, mas sugerindo que eles devem ser dialeticamente conservados-superados através de uma forma de emancipação (ou cidadania) ainda mais radical (COUTINHO, 2011a, p.62).

O Estado Burguês para Marx fez uma decomposição da sociedade em seus componentes simplificados, que seria “o *indivíduo*”, e nos elementos “materiais e espirituais” que compõem este indivíduo. O que antes estava encrudescido na sociedade feudal foi pulverizado na sociedade burguesa; as injustiças antes expostas, na sociedade do capital são “dissolvidas” nos “processos alienatórios cotidianos”¹⁰. Todas as questões específicas e vitais, segundo Marx (2010b), foram reduzidas a importâncias individuais. “Elas não mais constituíam a relação universal do indivíduo com a totalidade do Estado. A questão pública como tal se tornou, antes, a questão universal de cada indivíduo e a função política se tornou uma função universal” (MARX, 2010b, p.52).

Sociedade Civil para Marx é definida enquanto sociedade burguesa, numa relação intrínseca e visceral com a estrutura econômica, consistindo na produção e reprodução da vida social e gestada como uma arena de interesses particulares. Enquanto a Sociedade Civil compõe a estrutura nas e das relações sociais, o Estado, na perspectiva Marxiana, é um instrumento superestrutural, sendo subordinado à Sociedade Civil (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

A revolução política decompõe a vida burguesa em seus componentes sem revolucionar esses mesmos componentes nem submetê-los à crítica. Ela encara a sociedade burguesa, o mundo das necessidades, do trabalho, dos interesses privados, do direito privado como o fundamento de sua subsistência, como um pressuposto sem qualquer fundamentação adicional, e, em consequência, como sua base natural. Por fim, o homem, na qualidade de membro da sociedade burguesa, é o que vale como homem propriamente dito, como *homme* em distinção ao *citoyen*, porque ele é o homem que está mais próximo de sua existência sensível individual, ao passo que o homem político constitui apenas o homem abstraído, artificial, o homem como pessoa alegórica, moral (MARX, 2010b, p.53).

¹⁰ Esta frase foi captada nas aulas de teoria Marxiana, ministrada pela Professora Dra. Jane Prates, em 2012, na Faculdade de Serviço Social da PUCRS.

Acanda (2006) ressalta as inúmeras dificuldades que o termo Sociedade Civil encontrou na literatura Marxista. Segundo este autor, este conceito foi negado por correntes marxistas centralizadoras e dogmáticas, tornando ilegítima e problemática a referência ao termo sociedade civil e associando-a exclusivamente a teorias sociais capitalistas.

No entanto, seria inexato e injusto afirmar que não havia lugar para a ideia de sociedade civil no discurso marxista. É bem verdade que, durante os setenta anos de sua existência, como ideologia legitimadora de uma ordem estatal específica, o dogma criado pelos órgãos oficiais de produção, difusão e ensino do marxismo nos países do “socialismo real” inicialmente ignorou e depois rejeitou esse termo – como fez com o conceito de alienação – e procurou ocultar sua importância na história do desenvolvimento do pensamento marxiano e marxista (ACANDA, 2006, p.30).

Sua vivência no cárcere e sua genial análise em inúmeros temas fez de Gramsci (Itália, 1926-1937) um dos autores “marxistas” mais respeitados da atualidade. Os cadernos e as *Cartas do Cárcere* extraíram conceitos fundamentais para a análise da Sociedade Civil e podem ser transportados para a contemporaneidade, de forma a auxiliar os processos de desvendamento da realidade.

[...] esse marxista italiano foi o único a compreender a necessidade de recuperar essa categoria, herança do início da teoria liberal, a fim de utilizá-la como elemento-chave na reflexão sobre a sociedade. Paralelamente à teoria política daquele marxismo dogmático e estadolátrico (para usar a expressiva definição Gramsciana), desenvolveu-se uma tradição completamente diferente – derivada da obra do ilustre sardo –, que continuou tratando da questão da sociedade civil e esforçando-se para incorporar essa noção, conservada e superada, no campo de problematizações de um marxismo revolucionário de crítico (ACANDA, 2006, p.31).

Em carta endereçada a sua cunhada, Gramsci indica seu aprofundamento no conceito de intelectual¹¹ e a importância deste ator na consolidação da

¹¹ Coutinho (2011b) disserta que, para Gramsci, o processo histórico real forma diversas categorias de intelectuais, dentre as mais importantes são destacadas duas pelo autor: os intelectuais nascidos de todo grupo social, que possuem uma função essencial no mundo da produção econômica, dando significado a esta função, considerados intelectuais “orgânicos” especializados em determinadas áreas e saberes, auxiliando a classe que representam no desenvolvimento e progresso. Outra categoria de intelectuais são os que representam determinados grupos sociais considerados por Gramsci, segundo Coutinho (2011b), como “essenciais”, preexistindo numa continuidade histórica, nunca interrompida por nenhuma mudança da forma social, nem as mais radicais. Como exemplo deste intelectual, Gramsci destacou os intelectuais eclesiásticos, o qual denomina: “categoria intelectual orgânica ligada à aristocracia fundiária”.

hegemonia, ao se relacionarem com o mundo não de forma direta, mas “mediatizada” pela superestrutura, sendo os intelectuais “funcionários” dos grupos sociais e de seus interesses. Gramsci destaca que, a partir dessa análise, seria possível medir o quanto o intelectual está comprometido com determinado grupo social, ou seja, qual o seu nível de “organicidade”.

No mundo moderno, a categoria de intelectuais, assim entendida, ampliou-se enormemente. Foram elaboradas, pelo sistema social democrático – burocrático, imponentes massas, nem todas justificadas pelas necessidades sociais da produção, ainda que justificadas pelas necessidades políticas do grupo fundamental dominante (GRAMSCI apud COUTINHO, 2011b, p.209).

A Sociedade Civil estaria no plano superestrutural, em conjunto com o Estado, ambos correspondem à função da hegemonia exercida pelo grupo dominante na sociedade.

Este estudo também leva a certas determinações do conceito de Estado, que, habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento), e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através das organizações ditas privadas, como igreja, os sindicatos, as escolas etc.), e é especialmente na sociedade civil que operam os intelectuais (GRAMSCI, 2005, p.84).

Para Montaño e Duriguetto (2011) Gramsci reconhece a complexidade das relações de poder e de interesses, fazendo emergir a Sociedade Civil como uma dimensão nova da vida social:

Essa esfera designaria o espaço em que se manifesta a organização e a representação dos interesses dos diferentes grupos sociais, da elaboração e/ou difusão de valores, culturas e ideologias. A sociedade civil em Gramsci é assim composta por uma rede de organizações (associações, sindicatos, partidos, movimentos sociais, organizações profissionais, atividades culturais, meios de comunicação, sistema educacional, parlamentos, igrejas, etc.). É uma das esferas sociais em que as classes organizam e defendem seus interesses, em que se confrontam projetos societários, na qual as classes e suas frações lutam para conservar ou conquistar hegemonia (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.43).

Gramsci percebeu uma nova realidade, na qual a burguesia se metamorfoseava. Seu mecanismo de dominação se sofisticava e requeria estratégias verdadeiramente políticas e ideológicas, para além da mera coerção (PEREIRA, 2009, p.157).

Nessa perspectiva, o Estado amplia sua atuação para além da coerção e controle – ele se torna a somatória do Estado Político e da Sociedade Civil – resultando num “Estado Ampliado”, destinatário da função primordial de manter a hegemonia utilizando a seu favor os “intelectuais orgânicos”, no perpétuo constructo de novas determinações, que têm como objetivo principal a manutenção das classes dominantes no seu poder.

Trata-se, portanto, a sociedade civil, em Gramsci, de um momento da superestrutura, da hegemonia, diferente do momento do puro domínio. Nela não prevalece a força, mas a direção espiritual e cultural, voltadas para todo o complexo das relações ideológico-culturais – escolas, religião, comunicação – por meio do qual as classes exercem a sua hegemonia de forma consensual. Em contrapartida, a sociedade política constitui o momento da coerção e da força, usada por um Estado restrito, dominador. E o conjunto formado pela sociedade civil e pela sociedade política constitui o que Gramsci denomina de *Estado ampliado* (PEREIRA, 2009, p.158).

A análise Gramsciana de Estado Ampliado se complexifica ao discorrer sobre a atuação deste Estado na vida política e social dos governados, para além da coerção, a busca é de convencimento e de consenso, tornando-se a sociedade civil o espaço legítimo para o exercício da dominação de classe.

Importante fazer um paralelo entre as concepções de Marx e Gramsci, nos conceitos de Sociedade Civil e Estado. Se para Marx o Estado fazia parte da superestrutura e a Sociedade Civil da infraestrutura, para o pensador italiano, ambos são constituintes da superestrutura, portanto segundo Duriguetto (2007):

Não obstante, segundo Coutinho, a alteração efetuada por Gramsci não implica a negação da centralidade descoberta por Marx da base material como fator ontológico primário da socialidade [...]. Para Gramsci, ao contrário, a produção e a reprodução da vida material continuam a ser o fator ontologicamente primário na explicação da história. Mas, o elemento essencial que determina a especificidade e a novidade do seu conceito de sociedade civil está na sua contribuição para o enriquecimento teórico-analítico, do modo com a esfera econômica determina a produção e reprodução da superestrutura no contexto histórico em que se operou uma maior complexificação do Estado (DURIGUETTO, 2007, p.54).

A partir destes pressupostos conceituais, é proposto um quadro comparativo (Quadro 1), com a proposta de facilitar a compressão dos teóricos e de suas análises sobre os conceitos de Estado e Sociedade Civil.

Quadro 1 - Sistematização das Concepções Estado e Sociedade Civil dos pensadores estudados

Conceito	Estado	Sociedade Civil
Rousseau (1712-1778)	Existe um “ Estado de Natureza ” onde o homem é feliz e pacífico, este “estado” sofre modificações radicais com o processo de socialização e com a instituição da “propriedade privada”. Portanto, é necessária a criação de um “ contrato social ” onde cada um delega o seu poder a direção da “ Vontade Geral ”. O Soberano é o povo que é similar a “vontade geral”, esta não pode ser alienada, nem representada. O Estado só é legítimo se o povo exerce diretamente o poder legislativo.	
Hegel (1770-1831)	O Estado seria um momento superior da vida social, uma instância universalizadora que concretizaria a “vida ética”, possuindo uma racionalidade própria. O Estado consistiria “ no sujeito real que ordena, funda e materializa a universalização dos interesses privatistas e particulares da sociedade civil ”. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.38)	Consiste num sistema de necessidades no qual são desenvolvidas as relações tanto econômicas quanto jurídico-administrativas . Para isso a necessidade de se construir uma “vida ética”, onde os interesses particulares seriam mediados por uma instância universalizadora.
Marx (1818-1883)	Produto da Sociedade Civil , expressa todas as suas contradições, além de perpetuá-las, não existindo uma racionalidade própria . Faz parte da Superestrutura da sociedade.	Consiste na própria Sociedade Burguesa , ou seja, é a esfera de produção e reprodução da vida material, sendo o fundamento da natureza estatal. Faz parte da infraestrutura da sociedade. “Não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. A sociedade, por sua vez, se molda pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo” (MARX; ENGELS apud MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.35).
Gramsci (1926-1937)	O Conceito de Estado como o somatório do Estado Político e da Sociedade Civil resultando num “ Estado Ampliado ”, designatário da função primordial de manter a hegemonia utilizando a seu favor os “intelectuais orgânicos”, no perpétuo constructo de novas determinações que têm como objetivo principal a perpetuação das classes dominantes no poder, obtendo o consenso dos governados, através do exercício do convencimento .	Parte da superestrutura composta por uma rede de organizações (associações, sindicatos, partidos, movimentos sociais, organizações profissionais, atividades culturais, meios de comunicação, sistema educacional, parlamentos, igrejas, etc.). É uma das esferas sociais em que as classes organizam e defendem seus interesses, em que se confrontam projetos societários, na qual as classes e suas frações lutam para conservar ou conquistar hegemonia (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.43).

Fonte: Sistematizado pela Autora (2013), com base em Montaño e Duriguetto (2011); Duriguetto (2007).

De acordo ao Quadro 1, se para Rousseau a necessidade de um contrato social era requisito fundamental para a vida em sociedade e base para o fundamento democrático de soberania popular, Hegel considerava o Estado o momento superior da vida social, consistindo a Sociedade Civil num “sistema de necessidades” submetido a este Estado. Marx em oposição a Hegel desvenda o Estado, como um produto da Sociedade Civil burguesa expressando todas as suas contradições. Porém, é com Gramsci que o conceito de Estado e Sociedade Civil

emerge, não como um processo antagônico e sim fazendo parte de um Estado ampliado que possui em seu bojo as contradições, conflitos, consensos e lutas de diversos projetos societários na busca de hegemonia.

2.2 ANALISANDO DIALETICAMENTE A SOCIEDADE CIVIL: SUPERANDO E CONSERVANDO CONCEITOS

De forma superficial o conceito *Sociedade Civil* é utilizado como solução para uma infinidade de problemas da atualidade, em múltiplos significados ideológicos, dos quais Seligman (1992, apud ACANDA, 2006) destaca três principais: como slogan político, tanto da esquerda quanto da direita, como conceito sociológico para descrever formas de organização social, vinculado principalmente à ideia de democracia e cidadania e por último o conceito filosófico, vinculados à reflexão sobre a formação, funcionamento, valores e crenças na esfera da ação simbólica.

É evidente, portanto, o fato de estarmos diante de um termo ao qual não apenas são conferidos muitos conteúdos e intenções, mas, além disso, conteúdos e intenções antagônicas. Os diferentes significados atribuídos a ele dificultam qualquer discussão, antes de mais nada, porque o conceito evoca imagens distintas e ecos e ressonâncias específicos nos diferentes interlocutores, segundo a aceção e/ou o uso que a ideia de sociedade civil tenha para cada um (ACANDA, 2006, p.23).

O conceito *Sociedade Civil* é evidenciado na contemporaneidade no final de 1970, devido principalmente aos inúmeros processos históricos que ocorreram neste período, sendo associado a três panoramas sociopolíticos, que tiveram como consequência três concepções específicas deste termo: a primeira concepção é a da *Sociedade Civil como núcleo subversivo ao Estado ultracentralizador dos países comunistas do Leste Europeu*, podendo ser considerado um termo “anticomunista”; sua segunda utilização foi exercida pela nova direita nos países capitalistas desenvolvidos, sendo a *Sociedade Civil a principal solução para o fim da crise do Estado de bem-estar social, pelo fortalecimento deste ator e minimização do Estado*, principalmente na intervenção social, em específico nas políticas de cunho social, sendo base teórica para o avanço da política neoliberal; por fim, este conceito teve na esquerda latino-americana um *significado de oposição aos regimes militares sofridos por quase todos os países desta região*, defendendo o protagonismo da

sociedade civil na esfera pública e na arena de decisões políticas, bem como o fortalecimento do Estado democrático em suas funções sociais, econômicas e políticas (ACANDA, 2006).

Duas destas concepções terão seus enfoques evidenciados nesta pesquisa, a **concepção liberal** e a **concepção progressista Gramsciana**, para o entendimento do conceito de Organizações da Sociedade Civil que será posteriormente analisado.

A concepção Liberal da Sociedade Civil pode ser dividida, segundo Simionatto (2010), em:

- a) Sociedade Civil Liberal-Democrática;
- b) Sociedade Civil Liberal-Cooperativa ou Neoliberal.

Sendo a ideia de sociedade civil um constructo da modernidade, em especial, surgida com o liberalismo, constituindo ponto fundamental nas discussões de uma burguesia até então revolucionária, torna-se necessário um aprofundamento crítico do liberalismo e de seu importante impacto na chamada modernidade, pois sua gênese significou para o indivíduo, aprisionado a dogmas de poderes absolutos, a liberdade de todas as formas de dependência pessoal, pautadas no vislumbamento de aquisição da propriedade privada como garantia de conquista e permanência desta liberdade.

A burguesia desempenhou na história um papel iminente revolucionário. Onde quer que tenha conquistado o poder, a burguesia destruiu as relações feudais, patriarcais e idílicas. Rasgou todos os complexos e variados laços que prendiam o homem feudal a seus "superiores naturais", para só deixar subsistir, de homem para homem, o laço frio do interesse, as duras exigências do "pagamento a vista". Afogou os fervores sagrados da exaltação religiosa, do entusiasmo cavaleiresco, do sentimentalismo pequeno burguês nas águas geladas do cálculo egoísta (MARX; ENGELS, 2007, p.42).

A tradição liberal possui ampla heterogeneidade, possuindo, segundo Montaño e Duriguetto (2011), dois aspectos que garantem a unidade interna de todas as suas "correntes": Sua doutrina é organizada em torno dos interesses da burguesia e é centralizada nas garantias da liberdade.

No liberalismo, a liberdade assume conotação "negativa", quando possui impedimentos institucionais e sociais para que o sujeito realize determinada ação em sociedade, em oposição à liberdade considerada "positiva", que é definida como a capacidade de realizar ações em conjunto, contando com oportunidades

garantidas pelos poderes públicos, referenciadas a pensadores não liberais (PEREIRA et al, 2009).

Fica evidente o caráter demagógico de todo pensamento liberal, desde sua concepção, com base nas grandes revoluções da história¹², até a atualidade, em seu formato neoliberal ou “pós-neoliberal”. Sua conformação foi acompanhada por colonizações, ditaduras e outras formas de violações de direitos, ficando exposto que a liberdade era privilégio de uma minoria detentora de capital e dos meios de produção.

Para Behring e Boschetti fazem parte do escopo de pensamento liberal:

O predomínio do individualismo, o bem-estar individual em detrimento do bem-estar coletivo, predomínio da liberdade e da competitividade, naturalização da miséria, predomínio da lei da necessidade¹³, manutenção de um estado mínimo, as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício e a política social deve ser um paliativo (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.62).

A relação entre marxismo e liberalismo deve ser de negação dialética. Ou seja, o marxismo deve incorporar, superando, todos os momentos que considerem úteis e necessários para a conceitualização de temas tão importantes como o poder político, as liberdades civis, o papel e os limites do Estado, etc. Fazer referência ao tratamento marxista da ideia de sociedade civil exige, para os partidários dessa ideologia, refletir sobre esses temas e definir o mérito e os limites das heranças liberais (ACANDA, 2006, p.36).

A Sociedade Civil liberal não parte de uma posição de superação da ordem capitalista, e sim transita nas esferas do aumento da democracia, assumindo posições estratégicas de atuação, nas relações Estado e Sociedade, posições que por não reivindicarem uma mudança no sistema econômico, garantem a manutenção de uma ordem de exploração.

A partir deste preâmbulo, destacam-se duas vertentes defendidas por Simionatto (2010) da Sociedade civil liberal: Sociedade Civil Liberal Democrática e Sociedade Civil Liberal Corporativa, aprofundadas a seguir.

¹² Hobsbawm (2011) analisa o período que vai de 1789 a 1848, avaliando o gigantesco impacto que este período, com o advento das Revoluções Francesa e Industrial, causou na história da humanidade e na conformação do capitalismo. “A grande revolução de 1789-1848 foi o triunfo não da “indústria” como tal, mas da indústria capitalista; não da liberdade e da igualdade em geral, mas da classe média ou da sociedade “burguesa” liberal” (HOBBSAWM, 2011, p.20).

¹³ “Baseados nas teses malthusianas, os liberais entendem que as necessidades humanas básicas não devem ser totalmente satisfeitas, pois sua manutenção é um instrumento eficaz de controle do crescimento populacional e do conseqüente controle da miséria” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.62).

2.2.1 Sociedade Civil Liberal-Democrática

A Sociedade Civil nessa concepção é protagonista da emergência de uma nova esfera pública, desvinculada de qualquer centralidade no econômico e nos interesses de classe.

Nesta esfera ocorre a interação humana, principalmente através da ação comunicacional, conceito formulado pelo filósofo alemão, Jurgen Habermas, onde os interesses materiais dariam lugar à interação social, tendo como fundamento a dimensão prático-moral, concretizada na igualdade, reconhecida através dos direitos civis e políticos.

Habermas foi o autor da Teoria da Comunicação Criativa, utilizando o instrumental sociológico para analisar os problemas contemporâneos, tendo como objetivo o diagnóstico da sociedade enquanto esfera simultaneamente pública e privada, “na qual a explicação da ação social se articularia com o movimento político de defesa da sociedade, contra a penetração de subsistemas em áreas organizadas em torno da reprodução de formas comunicativas de ação” (AVRITZER, 1994, p.28).

Sua [Habermas] preocupação central é a de criar uma nova perspectiva para a ampliação das arenas sociais, participativas e solidárias face à constatação da diminuição de espaços sociais para a prática democrática ao longo do século XX. Tal diminuição é decorrente da expansão da influência das estruturas econômicas e burocrático-administrativas em relação às formas de livre interação comunicativa de indivíduos e grupos (DURIGUETTO, 2007, p.107).

Estes subsistemas econômico e burocrático, por exemplo, se organizam em lógicas peculiares que se relacionam entre si através da “ação comunicativa”, gerando uma realidade multifacetada, sendo imprescindível entender a lógica de cada subsistema para a compreensão do mundo; porém, estes diferem do “mundo da vida” e é a relação dos subsistemas entre si e destes com o mundo da vida que será o ponto principal de análise para a interpretação do mundo, de seus conflitos e injustiças.

Os subsistemas, Estado e mercado, teriam uma tensão indissociável com o mundo da vida, espaço de formação da verdadeira democracia, quando fundada em movimentos sociais e associativismo, institucionalizando os sistemas políticos das sociedades modernas (AVRITZER, 1994).

Os indivíduos que crescem no interior de uma tradição cultural e participam da vida de um grupo internalizam orientações valorativas, adquirem competência para agir e desenvolvem identidades individuais e sociais. A reprodução de ambas as dimensões do mundo da vida envolve processos comunicativos de transmissão de cultura, de integração social e de socialização (ARATO; COHEN, 1994, p. 152).

Arato e Cohen (1994) enfatizam que somente através da emergência de instituições que reproduzam os aspectos de solidariedade, tradições e identidades é que se concretizaria a diferenciação estrutural do “mundo da vida”.

A conceituação da nova sociedade civil de Cohen e Arato é, portanto, parte do terceiro setor, compreendido em uma perspectiva de ampliação da esfera pública, de potencialização e expansão da democracia, pela pluralidade de movimentos auto-organizados (SIMIONATTO, 2010, p. 35).

A democracia, logo, só seria fundada a partir dos movimentos sociais e do associativismo, disputando com os subsistemas e não permitindo a “colonização do mundo da vida pelos sistemas”, rivalizando o espaço autônomo e democrático com o Estado de bem-estar e as grandes corporações capitalistas, objetivando a formação de identidades e solidariedades (AVRITZER, 1994, p. 31).

A partir desses preceitos, Habermas, torna-se um dos expoentes do fim da centralidade no trabalho, não estando a Sociedade Civil vinculada à esfera pública. Como forma autônoma, sua especialização é gerar e propagar convicções e descobrir temas de relevância para o conjunto da sociedade, interpretar valores, produzir bens fundamentais e desqualificar outros.

Antunes (2009) faz um esboço crítico à crítica realizada por Habermas e o fim da centralidade no trabalho, para ele:

A práxis interativa, como momento de expressão da subjetividade, encontra o seu solo ontológico fundante na esfera do trabalho, onde o ato teleológico se manifesta pela primeira vez em sua plenitude. Embora a esfera da linguagem ou da comunicação seja um elemento constitutivo central do ser social, em sua gênese e em seu salto ontológico em relação às formas anteriores, não posso concordar com Habermas, quando ele confere à esfera intercomunicacional o papel de elemento fundante e estruturante do processo de socialização do homem (ANTUNES, 2009, p. 156).

Ou seja, o Trabalho seria a chave analítica que, para além da relação homem e natureza, se estabelece através das relações entre os próprios homens. “No trabalho o ser se expõe como subjetividade (pelo ato teleológico, pela busca de finalidades) que cria e responde ao mundo causal” (ANTUNES, 2009, p.156).

Duriguetto (2007) demonstra os limites das análises “liberal democrática”, quando as relações contraditórias dos interesses capital/trabalho são substituídas por relações consensuais criadas pelas argumentações discursivas, ignorando as relações de poder e injustiças estabelecidas na sociedade, que geram a impossibilidade a priori da ação comunicacional.

A análise Herbersiana, amparada por inúmeros teóricos, dentre eles Arato e Cohen (1994) e Avritzer (1994), seria uma base filosófica para a atuação da chamada sociedade civil “organizada”, de um ponto de vista liberal e do renascimento conceitual dos denominados “novos movimentos sociais”.

2.2.2 Sociedade Civil Liberal-Cooperativa ou Neoliberal

A base teórica neoliberal influenciou de forma impactante toda a América Latina, criando o que pode ser denominado: “um padrão neoliberal de desenvolvimento”. Sua influência ganhou impulso no início de 1980 e chegou ao seu auge na década de 90 (MARTINS, 2011).

Esta nova ofensiva do capital para a garantia de elevadas taxas de lucros, teve como justificativa a crise de 1970 dos chamados “Estado de bem-estar social”, justificando, a partir daí, o retorno de concepções liberais ainda mais dogmáticas e radicais. A crise teve em suas principais propostas de defesa a questão fiscal¹⁴ e a inflação justificadas pela alta demanda advinda das políticas de proteção dos trabalhadores¹⁵.

Toledo (2008) afirma que o neoliberalismo, considerado uma doutrina que justifica uma nova ordem, posterior ao Estado Social, carrega, em seus postulados, importantes contradições, dentre elas: a falsa promessa de igualdade do mercado, pois o crescimento econômico não regula a crescente monopolização; a queda real dos salários, pois em qualquer situação de crise, as consequências sempre recaem no trabalhador; a formação de grupos privilegiados que garantem a manutenção das

¹⁴ As receitas do Estado, proveniente dos lucros de suas empresas, dos impostos recolhidos de operários e empresas, dos empréstimos e da omissão monetária, não poderiam equilibrar-se no Estado Social, porque isso equivaleria dar aos atores sociais com uma mão e tirar com a outra, anulando o efeito multiplicador dos seus gastos na economia e na política. Isto é, o funcionamento financeiro do estado levava implícito o déficit por meio do subsídio ao investimento, à produção e ao consumo (TOLEDO, 2008, p.76).

¹⁵ “O crescimento da produtividade pressionaria para abaixar a taxa de lucros, também pela rigidez nos processos de trabalho. A resposta empresarial teria sido uma menor taxa de investimentos e uma crise de acumulação. Isto é, a crise de acumulação seria devido ao Welfare State” (TOLEDO, 2008, p. 76).

injustiças; por fim, o não cumprimento dos postulados igualdade e liberdade, pois a acumulação gera a perda da identidade dos sujeitos e o aumento do abismo entre ricos e pobres.

A Sociedade Civil, apesar de ter tido uma importância salutar no declínio das ditaduras militares, na transição para os Estados democráticos, não conseguiu se desvencilhar de antigos grupos políticos que se mantiveram no poder e instituíram em inúmeros países o ideário neoliberal, diminuindo consideravelmente a força e influência política dos movimentos sociais (ACANDA, 2006).

O descrédito no Estado e nas instituições de representação coletiva, veiculadas pela ideologia neoliberal e associadas ao quadro de dilaceramento das esquerdas, foi determinante para que os olhares se dirigissem à sociedade civil. Movimentos sociais anteriormente vinculados a valores, ideias e propostas ético-políticas, entre as décadas de 1970 e 1980, passaram a dar espaço a associações de ordem diversa, voluntariado, cooperativas e ONGs, proclamados como sujeitos políticos plenamente capazes de dar 'voz e vez' às classes subalternas, em um processo que poderíamos denominar 'repolitização' da política às avessas' (SIMIONATTO, 2010, p.38).

Gonh (1997) refere-se à década de 90 como uma década de crise e mudança, que redefine o cenário de lutas sociais no Brasil, os movimentos sociais entram em crise em inúmeras áreas, dentre elas: a militância, a participação, a credibilidade de políticas públicas e a influência da crise das utopias materializada, com a queda do muro de Berlim, se assentando no país de forma devastadora a ideologia neoliberal.

A Sociedade Civil passa a cumprir um papel estratégico na conformação de uma nova política fundada na minimização do Estado, em áreas estratégicas da sociedade, em especial, as áreas sociais. As ONGs redefinem as suas funções atuando massivamente no âmbito das políticas sociais, em especial no campo da assistência social e da educação.

Os movimentos sociais fragilizados não se adequavam às exigências das políticas de parceria e fora das políticas públicas não havia recursos financeiros, pois internacionalmente também foi diminuído o apoio. A Igreja Católica também, a partir dos anos 90, passou a ser dominada pelo conservadorismo, enfraquecendo a ala da Teologia da Libertação (GONH, 1996).

A Sociedade Civil neste momento histórico se aproxima da ideologia dominante, quando busca o fortalecimento de tudo o que não é do Estado, numa contraposição entre Estado-Sociedade Civil, encobrendo os conceitos fundantes das relações de exploração de classe social, grupos de poder, monopólios, se personificando nas chamadas Organizações Não Governamentais, consideradas arenas isentas de influência do mercado ou do Estado (ACANDA, 2006).

Talvez aqui residam as mais contundentes críticas à categoria 'sociedade civil', à medida que, de representantes das lutas e dos interesses das classes subalternas, foi reduzida a um terreno harmônico, ausente de conflitos e contradições, no qual desaparecem as diferenças de classe, de poder econômico, político e cultural e aparecem os 'atores' provenientes de uma esfera livre do Estado, como as ONGs, o voluntariado, as organizações filantrópicas, as fundações empresariais – instrumentos a serviço do capital (SIMIONATTO, 2010, p.41).

Diferente dos anos 80, nos anos 90 a temática participação popular não era mais pauta das elites políticas, e sim os problemas internos e os ajustes necessários para a adequação ao capitalismo global (GONH, 1997).

A participação só tem espaço nos processos construídos no interior da sociedade política. As políticas passam a ser formuladas para segmentos sociais e não mais segundo recorte de classe social. Os sujeitos se transfiguraram em problemáticas. “a fome, o desemprego, a moradia onde anteriormente eram os sujeitos: os favelados, os sem-terra, os sem teto” (GONH, 1997, p.31).

Esta concepção de Sociedade Civil pode ser considerada o oposto ideológico dos Movimentos Sociais, que se fortaleceram através de processos de participação, levando as demandas das classes sociais subalternizadas para serem pautadas na sociedade.

Nessa perspectiva, esta parcela da sociedade civil, ao somente substituir o Estado em suas funções, perde o sentido principal de reivindicação, crítica, questionamento e enfrentamento das refrações das injustiças advindas do capitalismo contemporâneo.

Por fim, será dado início ao que Simionatto (2010) denomina Sociedade Civil Gramsciana.

2.2.3 Sociedade Civil Gramsciana

Partindo da análise de Gramsci, a Sociedade Civil é um plano da superestrutura, constituindo-se palco do consenso e do convencimento. Ele se constituiu no primeiro pensador a resgatar o tema Sociedade Civil da utilização liberal e o converteu-o em elemento fundamental de sua teoria, interpretando este conceito de uma forma diferente do pensamento liberal, realizando uma reflexão crítica do seu significado e da interface com a sociedade (ACANDA, 2006).

O que confere originalidade ao pensamento gramsciano é, pois, o novo nexos que estabelece entre economia e política, entre sociedade civil e sociedade política. Trata-se, efetivamente, de uma concepção inovadora, formulada no âmbito do marxismo, que leva em conta a raiz marxiana, histórica e dialética da relação entre estrutura e superestrutura (SIMIONATTO, 2010, p.48).

A Sociedade Civil torna-se um espaço de decisão hegemônica, espaço de confronto dos diversos projetos societários, no qual o vencedor estabelece as diretrizes de todas as dimensões da vida: econômica, política e social. Este conceito difere em profundidade das abordagens jus naturalistas e da abordagem marxista, esta é palco de enfrentamento das diferentes classes políticas, ao disputarem interesses diversos em busca da hegemonia (DURIGUETTO, 2007).

A hegemonia, do grupo social dominante, manifesta-se tanto como “domínio”, quanto “direção intelectual e moral”, a direção política que este grupo exerce, devem ser analisadas não apenas a partir da avaliação dos órgãos oficiais e governamentais, mas principalmente nas múltiplas organizações “privadas” que controlam e dirigem a sociedade civil (ACANDA, 2006).

Nesse sentido, deve-se compreender que a sociedade civil não é uma zona neutra. Nela, os vários elementos da sociedade não operam e competem em igualdade de condições, de forma homogênea, independentemente das relações de força e poder. [...] Gramsci indica claramente que sociedade política e sociedade civil estão sempre entrelaçados, reforçando-se um ao outro. Evidentemente, há em Gramsci uma distinção entre eles, pois seus mecanismos diferem da teoria liberal que separa Estado e sociedade civil (SIMIONATTO, 2010, p.49).

Acanda (2006) argumenta que a teoria Gramsciana de Hegemonia, teria por objetivo o aprofundamento da teoria marxista do Estado, ao superar inicialmente a

percepção de Estado como simples conjunto de instrumento de coerção, sendo este, também um sistema que produz liderança intelectual e consenso.

Nesse sentido, a revolução comunista poderia ser pensada como produção de contra-hegemonia, ou de uma hegemonia civil.

O surgimento do conceito “civil” não é um acidente, mas o resultado da compreensão gramsciana da importância dos mecanismos de produção de hábitos de comportamento, valores e modos de pensar (que haviam sido reunidos no ideário do início do liberalismo no conceito de “civilidade”) para a estruturação de poder das sociedades modernas (ACANDA, 2006, p. 174).

Para Gruppi (1978), a busca da contra-hegemonia seria então:

Tornar-se protagonista de reivindicações que são de outros estratos sociais, da solução das mesmas, de modo a unir em torno de si esses estratos, realizando com eles uma aliança na luta contra o capitalismo e, desse modo, isolando o próprio capitalismo (GRUPPI, 1978, p.59).

De acordo Simionatto (2010), o conceito Gramsciano de sociedade civil, supera o conceito de sociedade civil como terceiro setor¹⁶, pois é analisada de forma totalizante, abarcando as esferas política, econômica e cultural; além disso, em Gramsci, a sociedade civil não se restringe apenas à luta pela cidadania e pelos direitos sociais e sim em confrontos de projetos de sociedade.

A sociedade civil torna-se o domínio da ideologia, que pode superar sua fragmentação através de uma práxis política ativa e de discussão crítica, chegando à unicidade de “um modo de pensar crítica e coerente para a formação processual de uma “vontade coletiva” genuinamente revolucionária”. [...] Em Gramsci consenso, persuasão e diálogo devem caminhar progressivamente para uma direção social: a construção de um novo projeto societário (DURIGUETTO, 2007, p.67).

Pelos pressupostos Gramscianos é que Simionatto (2010) defende o valor analítico do conceito de **Sociedade Civil**, pois este permite pensar a sociedade civil como espaço contraditório, onde são expressos projetos de classes distintos, de busca pelo consenso, sendo uma arena de convencimento, de superação de interesses particularistas, da universalização de lutas particulares e cotidianas. Sendo também, segundo a autora:

¹⁶ A análise do conceito terceiro setor será realizada no capítulo 3 desta dissertação.

[...] a esfera de “preparação ideológica das massas”, de elaboração de novos valores, visões de mundo e modos de pensar, de repolitização, orientação da ação política, formação de novas ideologias e de novos sujeitos políticos coletivos; Implica em luta de poder e na construção de uma contra-hegemonia direcionada à emancipação humana, com vistas à superação entre governados e governantes, dirigentes e dirigidos; é espaço de construção do socialismo, por meio de um processo progressivo de democratização e de organização da participação popular; É espaço de luta pela hegemonia, para a absorção da sociedade política pela sociedade civil, com a consequente socialização dos bens econômicos, políticos e culturais, ou seja, a construção do “Estado ético, integral” sintetizado no projeto socialista (SIMIONATTO, 2010, p.50).

Partindo dessas análises, optamos por refletir sobre a sociedade civil e suas múltiplas expressões, a partir da leitura Gramsciana, e o quanto estas modalidades de expressão estão em confronto com o modelo capitalista vigente ou estão comprometidas na permanência da hegemonia do capital. No Quadro 2, um resumo das concepções de sociedade civil analisadas neste capítulo.

Quadro 2 - Concepções modernas sobre o conceito de Sociedade Civil

Concepção	Autores Referências	Conceito
Sociedade Civil Liberal-Democrática	Cohen e Arato	Por argumentações subjetivas relacionadas à dinâmica do “mundo da vida”, que em boa medida acabaram de esvaziar a compressão da sociedade civil na arena política para além das conquistas dos direitos de cidadania. Essa perspectiva aproxima-se das formulações liberais, em que a sociedade civil é situada como instância autônoma, espaço de articulação de individualidades, atravessada pela neutralidade de classes (SIMIONATTO, 2010, p.38).
Sociedade Civil Liberal-Cooperativa ou Neoliberal	J.Keaner, C.Taylor entre outros	A participação é tomada como inovação metodológica, para conferir maior compromisso e legitimação às ações de um amplo marco de atores sociais, incluindo as ONGs, governos locais, nacionais e internacionais, organizações comunitárias, redes sociais informais, setor privado, sindicatos e grupos organizados diversos (SIMIONATTO, 2010, p.44).
Sociedade Civil Gramsciana	Gramsci, A.	[...], uma dimensão nitidamente política, permitindo retomá-la como esfera da grande política, o que remete à luta pela hegemonia e a conquista do poder pelas classes subalternas (COUTINHO, 2008). Esse movimento implica a criação de alianças estratégicas entre a classe trabalhadora e os movimentos sociais, com vistas a ampliar o horizonte emancipatório, elevando ao máximo de universalidade possível o ponto de vista dos grupos subalternos, cuja síntese é a “vontade coletiva nacional-popular”. A sociedade civil definida por Gramsci [...] significa, assim, “a hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado” (SIMIONATTO, 2010, p.50).

Fonte: Sistematizado pela autora (2013) com base em Simionatto (2010).

A partir da análise do Quadro 2, podemos inferir que a sociedade civil liberal-democrática relaciona-se com a dinâmica do “mundo da vida”, esvaziando uma concepção mais política deste conceito, vinculando-se aos movimentos que se consideram apolíticos e apartidários, porém, de certa maneira, acabam servindo a interesses políticos e partidários, mais precisamente às concepções individualistas da lógica liberal. A sociedade civil corporativa-neoliberal se sustenta na opção deste novo ator, como solução de um Estado burocrático e ineficiente.

Por fim, a sociedade civil Gramsciana, que para além de um instrumento de análise torna-se um instrumento de projeto, um projeto de construção e desconstrução, estreitamento e ampliação de determinados espaços, de um conjunto de organismos onde é difundida a ideologia dominante, onde se forma a vontade coletiva, a adesão e o consentimento das classes dirigentes, e também, a resistência, o conflito, a disputa, na multifacetada relações econômicas, sociais, artísticas e culturais expressas no cotidiano (ACANDA, 2006).

Propomos no próximo capítulo analisar historicamente a conformação da Política de Assistência Social e a sua interface com as Organizações da Sociedade Civil prestadoras de serviços na área da Assistência Social.

3 O ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL: A HISTÓRICA RELAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Neste capítulo será retratada a história da assistência social no Brasil, no período da conformação do capitalismo até a contemporaneidade. O primeiro subcapítulo discutirá o período histórico da assistência social, onde esta ainda não era considerada um direito garantido pelo Estado. No segundo subcapítulo, disserta-se sobre o período pós Constituição Federal de 1988, onde a Assistência Social atinge o *status* de política pública, tendo o Estado à primazia de sua condução. Em todo capítulo faz-se a interface com as OSC, bem como sua regulamentação e legitimação nos diversos períodos.

Ao final apresenta-se um Quadro (3), onde estão organizadas as principais leis que regem as OSC prestadoras de serviço, na área Assistência Social após a CF/1988, sendo destacadas as normas que foram citadas no texto do capítulo em seu contexto histórico.

3.1 A CONFORMAÇÃO DO CAPITALISMO NO BRASIL: ASSISTÊNCIA SOCIAL E FILANTROPIA

O trato da questão social¹⁷ no Brasil está intrinsecamente ligado a uma forma de sociabilidade autoritária, que se constituiu desde a conformação do país, tendo como particularidade histórica a persistente desigualdade em paralelo ao seu processo de desenvolvimento.

O “moderno” se constrói por meio do “arcaico”, recriando elementos de nossa herança histórica colonial e patrimonialista, ao atualizar marcas persistentes e, ao mesmo tempo, transformá-las, no contexto da mundialização do capital sobre hegemonia financeira (IAMAMOTO, 2008, p.128).

Esta tradição autoritária, segundo Freire (2012, p. 155), impôs limites na consolidação da democracia, posto que o estabelecimento da burguesia brasileira foi

¹⁷ A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e do seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo o seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação do cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e da repressão (IAMAMOTO; CARVALHO, 2011, p.83).

associada a posturas reacionárias em relação à população, repetindo o padrão das oligarquias, no que consiste a cultura de interesses particularistas e “de um estranho conservantismo cultural e político”.

A transição brasileira de uma sociedade agrária para urbana-industrial foi denominada por Pochmann (2010) como uma passagem “rápida e selvagem”, não se dando de forma espontânea e sim a partir da constituição interna de uma maioria política compromissada com mudanças na economia e na sociabilidade.

Na realidade, a ampla frente gerada em 1930 já vinha se constituindo desde o final do século 19, a partir dos fracassos das forças progressistas impostos pelo conservadorismo da República Velha. Ao mesmo tempo, inovações sociais, culturais e políticas também se mostraram importantes diante da capacidade crescente de mobilização social dos centros urbanos (POCHMANN, 2010, p.49).

O processo de modernização capitalista Brasileiro não foi revolucionário, e sim autoritário, tendo como principal característica a conciliação do progresso com o atraso. Nas palavras de Freire:

Na medida em que a mudança sempre foi realizada de tal modo que as velhas classes dominantes e as velhas formações econômico-sociais não fossem destruídas, mas se “fundissem” com os elementos das novas classes e dos novos modos de produção, não causa estranheza que a doutrina liberal, ao ser importada pelas classes mencionadas, acabasse não somente ajustando-se, mas, sobretudo, expressando as adaptações ambíguas, [...]; pois essas adaptações eram preferidas pela própria burguesia brasileira como um todo, em seu processo de desenvolvimento (FREIRE, 2012, p.156).

A vitória de Getúlio Vargas, inicialmente, rompeu com a oligarquia que governava até então o país, para depois criar um pacto de governabilidade com esta mesma oligarquia, mantendo seus privilégios históricos, unindo a esta elite novos atores na política brasileira, como a classe média que reivindicava melhor qualidade de vida (COUTO, 2008).

A regulamentação das relações entre capital e trabalho foi a tônica do período, o que parece apontar uma estratégia legalista na tentativa de interferir autoritariamente, via legislação, para evitar conflito social. Toda a legislação trabalhista criada na época embasava-se na ideia do pensamento liberal brasileiro, onde a intervenção estatal buscava a harmonia entre empregadores e empregados (COUTO, 2008, p.95).

Somente os trabalhadores urbanos tinham acesso a benefícios sociais, tendo como critério de inserção nas políticas sociais da época, sua vinculação ao mercado formal de trabalho. Num país com predominância de trabalhadores do meio rural, a grande maioria da população continuou desprotegida. Apesar disso, esta nova legislação foi um avanço dos direitos trabalhistas no país (COUTO, 2008).

No campo do enfrentamento das expressões da questão social, foi criado, em 1938, o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, primeiro grande órgão de regulamentação da assistência social no Brasil (MESTRINER, 2008).¹⁸

Mestriner (2008) afirma que neste momento sela-se um pacto entre o Estado e segmentos da elite, ligados à filantropia e benemerência, que terão a incumbência de avaliar quais organizações devem receber auxílios e subvenções do Estado para as suas ações na área social. O CNSS cumpre o papel do Estado no subsídio das entidades sociais.

Não se refere à assistência social tratada como política social, mas da função social de amparo, em contraponto ao desamparo disseminado que as populações, principalmente urbanas, traziam explícitas pela conformação da “questão social”. O amparo nesse início aparece travestido de serviço social, enquanto manifestação da sociedade civil, sendo apenas posteriormente assumida pelo Estado (MESTRINER, 2008, p.63).

Em 1942 foi criada a Legião Brasileira de Assistência – LBA, inicialmente objetivando atender as famílias dos pracinhas que foram para a guerra, estendendo posteriormente sua ação para a população pobre, priorizando programas na área materno-infantil, representando, segundo Couto (2008), o braço assistencialista do governo, centrado na figura da primeira dama, Darci Vargas. Como reflete Mestriner:

E lembre-se que, em 1942, isto é, quatro anos depois do CNSS, ao criar a Legião Brasileira de Assistência, Vargas funda no Brasil o atrelamento do social ao primeiro-damismo – na figura de Darci Vargas –, do qual até hoje o país não se desembaraçou, pois permanece, ainda no ano 2000, a figura da primeira-dama no governo (MESTRINER, 2008, p.71).

A legislação social, instituída na ditadura Vargas, entre 1937 e 1945, teve como propósito um intenso controle da classe trabalhadora, principalmente através

¹⁸ [...] o Ministro da Educação e da Saúde de Getúlio Vargas, o notório Gustavo Capanema, instala oficialmente o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, atribuindo a sua presidência a Ataulpho Nápolis de Paiva, então com 71 anos. Gustavo Capanema, contando no seu Ministério com uma equipe de intelectuais do mais alto nível, além de desencadear ampla reforma da educação e implementar intenso movimento cultural no país, vai investir na assistência social, na sua vertente de filantropia, tentando do mesmo modo fazê-lo com alto grau de competência e seriedade (MESTRINER, 2008, p.57).

da centralização de decisões no Estado, do controle ostensivo dos sindicatos e do estabelecimento do salário mínimo, concebido para manter o trabalhador em suas condições mínimas de sobrevivência. Por fim, foi criada, em 1943, a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, reunindo toda a legislação a partir de 1930 e mantendo atrelado à tutela do governo o campo dos direitos relativos ao trabalho (COUTO, 2008).

Iamamoto e Carvalho (2011) analisam o papel da Igreja católica neste período, sendo esta chamada a desempenhar uma função importante no governo, disputando com este a delimitação das áreas de controle social e ideológico. Caberia à Igreja católica, através do apostolado de seu movimento laico, reunificar a sociedade burguesa, recuperar o proletariado influenciado por lideranças consideradas “perturbadoras”, ou seja, através dos pressupostos cristãos, harmonizar as classes sociais em conflito e estabelecer com elas relações de verdadeira amizade através do comunitarismo cristão.

Na área social, destacava-se a atuação das Organizações Sociais já existentes, ressaltando o componente liberal da perspectiva do Estado no interesse de formar alianças com estas organizações, tanto as vinculadas à Igreja, quanto associações de auxílio, atendendo principalmente órfãos e crianças carentes, filhos de operários e através do ensino e alfabetização das classes populares (MESTRINER, 2008).

O desempenho destas organizações consolida uma proposta de intervenção social, por meio de uma filantropia disciplinadora, moldando o corpo de trabalhadores do país, sendo desenvolvida a partir de ações dispersas, fragmentadas, paliativas e assistenciais, não se assemelhando em nenhum aspecto a uma política de assistência social (MESTRINER, 2008).

O governo Dutra inaugura um período considerado de planejamento econômico e controle do legislativo pelo executivo. O Estado, hipertrofiado pelos governos anteriores, constituiu palco de disputa pelas classes dominantes na hegemonia dos seus interesses, em direção à “privatização” do Estado, completando, posteriormente, em 1961, a constituição do capitalismo no Brasil na sua terceira fase, a da industrialização pesada (SANTOS, 2012).

Dutra instala um novo perfil de relação com a nação, sem levar o Estado a atuar fortemente sobre o sistema econômico financeiro, como virá a proceder o seu sucessor, no seu novo período na presidência. No entanto,

traz para a área social um novo aporte. Pela primeira vez o Estado brasileiro admite sua responsabilidade social, não só pela regulação do trabalho, mas também, pela educação pública (MESTRINER, 2008, p.117).

Preocupado com a realidade social, este governo instaura o Plano Salte, planejando sua atuação no enfrentamento das expressões da questão social, nas áreas da saúde, alimentação, transporte e energia. No entanto, pouco deste plano se efetivou na área social, sendo este governo marcado por características de forte repressão ao trabalhador e insensibilidade perante suas demandas (COUTO, 2008).

O CNSS continuou sendo reafirmado como instituição de amparo à pobreza, valorizando as organizações da sociedade civil com o aporte do Estado, caracterizado por ações voltadas para arbitrar auxílios e subvenções, não elaborando estudos, propostas e articulações entre as áreas públicas e privadas.

A ampliação de instituições sociais nesse período vai ser estimulada também pela Constituição Federal de 1946, Com a Carta Magna, que possibilita ao país o retorno à democracia, é criada para as instituições sociais uma nova perspectiva. Embora não estabeleça uma política para a área social nem clareie uma concepção de assistência social ou filantropia, esta Constituição isenta de impostos as instituições de assistência social, desde que suas rendas sejam aplicadas integralmente no país e para os respectivos fins (MESTRINER, 2008, p.119).

A volta de Vargas ao poder, em 1951, institui um plano de desenvolvimento que tem como base o investimento no setor das indústrias de base. Contudo, em pouco mais de um ano, este programa não teve sustentabilidade, principalmente, pelo déficit ocasionado pelas importações subsidiadas e pelos empréstimos externos. Além disso, Getúlio Vargas já não possuía uma ampla base de apoio para a sua permanência no poder, somado a um fato político envolvendo Carlos Lacerda da oposição, levando a uma crise de governabilidade e ao seu suicídio, em 1954 (SOUZA, 2012).

No último governo de Vargas, a ação social continuou centralizada no CNSS, que, a partir de 1953, fica anexado ao Ministério da Educação, na LBA e no sistema S¹⁹, aumentando sua capilaridade. Foram inaugurados setores de assistência social nos municípios e estados reproduzindo a ação federal. Outro fator emergente foi o

¹⁹ O Serviço Social de Comércio – SESC; Serviço Social da Indústria – SESI; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e o SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem comercial formam o Sistema S. Sua origem inicia na década de 40, objetivando a harmonia entre classes e a qualificação dos trabalhadores para a nova demanda da conformação do capitalismo no Brasil.

estímulo amplo ao voluntariado, por meio de comissões municipais da LBA, espalhando-se por todo o Brasil (MESTRINER, 2008).

O governo de Juscelino Kubitschek é marcado por um projeto nacional desenvolvimentista, por meio de um plano de metas, definindo a orientação política, econômica e social com o *slogan* “50 anos em cinco” (COUTO, 2008).

A premissa desse governo é que o desenvolvimento seria tão amplo, eficiente e ágil que, inevitavelmente, daria melhores condições de vida às populações mais pobres, por isso a falta de preocupação com o social por parte do Estado.

É um período de incentivo à filantropia, através de inúmeras leis, com mais exigências e controle por parte do Estado, e, ao mesmo tempo, o alargamento das vantagens fiscais, além da instituição do cadastramento das entidades sociais (MESTRINER, 2008).

Em 1960 Jânio Quadros vence as eleições para a presidência, tendo como vice João Goulart, que já fora vice-presidente de Kubitschek, renunciando já no início do governo. Goulart assume a presidência em meio ao descontentamento dos militares, que o consideravam vinculados ao comunismo. Com vários empecilhos, sua posse só ocorreu com a instauração do regime parlamentarista no Brasil, com o intuito de diminuir o poder do presidente (SOUZA, 2012).

Seu governo foi comprometido com as chamadas reformas de base, dentre elas, a reforma agrária, regulação da remessa de lucros para o exterior e a extensão do monopólio do petróleo. A partir de uma consulta popular, o Brasil retorna ao regime presidencialista, no entanto as reformas não conseguem maioria no congresso (SOUZA, 2012).

O CNSS tem sua atuação ampliada e se firma como órgão regulador da filantropia que se expande nesse período, calculando-se em 1964 o total de 20 mil entidades registradas, que atuavam basicamente com voluntários, sendo destas mil entidades com filantropia (MESTRINER, 2008).

O golpe militar de 1964 inaugurou uma fase de fortalecimento das forças conservadoras no país, que tinham como principal interesse o investimento do capital estrangeiro, além do apoio da classe média, influenciada pelo medo do comunismo e o alto clero da Igreja Católica.

Nos governos militares, a utilização da força e da repressão foram as estratégias mais utilizadas como forma de garantir o projeto que pretendia transformar o Brasil em grande potência econômica e realocar as condições

necessárias à manutenção de sua relação com o capitalismo internacional (COUTO, 2008, p.120).

A governabilidade foi exercida através de um conjunto de atos institucionais, formulando um regime de exceção que permitiu todos os tipos de arbitrariedade e violações dos direitos humanos. Estes atos criaram uma oposição da sociedade civil, denunciando a ditadura e sendo ferozmente reprimida, com violência, morte e desaparecimento de inúmeros cidadãos que se opuseram de diversas maneiras ao regime. Como argumenta Mestriner:

Assim, ao longo do período de 1964-84, o Brasil transforma-se em verdadeiro Estado unitário, ficando o poder concentrado no executivo federal, que usa a ideologia da segurança nacional como justificativa para todas as medidas de força e arbitrariedade adotadas e como eixo convergente de todas as políticas, inclusive a econômica. Por meio dos atos institucionais, amplia de tal forma a capacidade de intervenção governamental, que exclui da luta política e das decisões econômicas e sociais os demais poderes, estados, municípios, a sociedade em geral e as classes subalternas (MESTRINER, 2008, p.154).

As práticas assistenciais neste período adotaram a lógica de estruturação e racionalidade, desmembrada em serviços, programas e projetos, seguindo o nexo de segmentação de necessidades. É instituída, em 1964, a FUNABEM – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor, objetivando atribuir diretrizes pedagógicas e assistenciais à “questão do menor”. Como principal diretriz, foi concebida uma estruturação dos serviços através de macro-organismos, alcançando grande abrangência em todo território nacional, reproduzidos em vários Estados e Municípios, através de secretarias ou departamentos específicos.

Tais órgãos municipais e estaduais com competência e relações difusas, funcionamentos com orçamentos mínimos, muitas vezes com pessoal cedido, mesclando suas ações com as de higiene e saúde, vão reproduzir o comportamento da União, no sentido de atuar também, por meio de multiplicadores e, indiretamente, por convênios com as instituições privadas (MESTRINER, 2008, p.165).

Nesse contexto são estabelecidas parcerias formalizadas por instrumentos jurídicos, através de convênios e acordos de cooperação mútua, além do Estado se posicionando como colaborador, conservando-se distante dos problemas sociais, assumindo suas responsabilidades através das ações das entidades sociais (MESTRINER, 2008).

As entidades, para a obtenção de convênio, tiveram que ter os seus nomes registrados no CNSS, o que demandou mais trabalho para este órgão; além disso, a LBA se tornará mais forte nesse período, transformando-se em fundação e vinculando-se ao Ministério do Trabalho e Assistência Social, mantida com subvenções da União, Estados e Municípios (MESTRINER, 2008).

Em 1974 é criado o Ministério da Previdência e Assistência Social; em 1979 foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, que congregou o INPS, INAMPS, FUNABEM, a LBA e a Central de Medicamentos.

Essa medida, já pautada no início da década de 1960, teve como objetivo reunir em uma única estrutura as instituições que anteriormente tinham uma relação direta na oferta dos benefícios à população. Se, por um lado, a medida teve seu aspecto favorável, pois a unificação dos benefícios e recursos poderá racionalizar e deixar mais transparente a oferta e o gasto das políticas; por outro, ao realizá-la, os governos da ditadura militar efetivaram seus propósitos de controlar a oferta dos benefícios e, automaticamente, controlar a população (COUTO, 2008, p.132).

Sposati (1991) considera a assistência social dos anos 80 orgânica ao capital e orgânica ao trabalhador; ao capital, enquanto voltada principalmente para a subsistência da mão-de-obra de reserva ou para amenizar o limitado padrão de vida que o salário impõe ao trabalhador; orgânica ao trabalhador, na substituição da renda mínima e como possível espaço de sustentação de alternativas nascidas da organização popular.

A década de 1980 mostrou um país com enormes dificuldades geradas pela grande concentração de renda e por uma política econômica restritiva do ponto de vista da participação da população na riqueza nacional, que se já não apontava o crescimento do bolo como estratégia de acumulação da riqueza, propostas pelos governos militares, muito menos falava em sua distribuição, revelando ser uma sociedade extremamente desigual, a ponto de Hobsbawm (1995) classificar o país como um monumento à desigualdade (COUTO, 2008, p.137).

A consolidação da assistência social no Brasil seguiu uma tendência de acumulação de poder do Estado Brasileiro frente à sociedade civil, através de uma cultura política impregnada de práticas autoritárias no trato da “questão social” (FREIRE, 2012).

A análise da “questão social” em nossa sociedade tem autorizado alguns estudiosos desse assunto à afirmação de que no Brasil, durante os governos ditatoriais e centralizadores, tem-se verificado significativos avanços na legislação trabalhista e previdenciária, meios eficazes de

arrefecimento das tensões sociais. De fato, no que se refere a essa questão, a exemplo do que aconteceu durante o Estado Novo, a tentativa no pós-64 de redefinir o papel do Estado frente aos conflitos sociais se fez acompanhar de reformulações no enfrentamento da “questão social” (FREIRE, 2012, p.167).

Freire (2012) analisa a incapacidade do Estado brasileiro, em toda sua história, de consolidar a hegemonia, pois para o autor ditadura não significa hegemonia. Se a violência ostensiva é utilizada, o consenso não foi obtido, pois no consenso a violência é mínima e a hegemonia é máxima.

Hoje, ao analisarmos o caráter do regime desse final de século no Brasil, podemos dizer que a hegemonia se pôs como possibilidade, como virtualidade, construída ao longo dos anos. Uma vez mais, entretanto, ela escapa mesmo às classes dominantes e grupos dirigentes que tentam traduzir, na política, a dominação em hegemonia. Porque, como nos advertiu Florestan Fernandes (1975), outra vez o caráter antirrevolucionário da burguesia a impede de tornar-se hegemônica (FREIRE, 2012, p.171).

A partir do histórico das políticas assistenciais no Brasil, até o final da ditadura militar de 1964, iremos analisar a Política de Assistência Social, como um direito consolidado na Constituição Federal de 1988, bem como o papel das OSC na efetivação desta política no território e o caráter contraditório de sua participação.

3.2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: LEGITIMAÇÃO E REGULAÇÃO NO PROCESSO HISTÓRICO

Foi na Constituição Federal de 1988 que a Assistência Social assumiu um caráter de Direito Social, compondo, juntamente com a Saúde e a Previdência, o Sistema de Seguridade Social Brasileiro²⁰.

Estes artigos (203º e 204º), da Constituição Federal, inovaram na abordagem dessa temática, pois até 1988 a assistência social não possuía um tratamento

²⁰ Os artigos que garantiram o direito à política de assistência social foram o 204º e o 205º da Carta Magna, tratando dos objetivos da nova política e a garantia de orçamento para a sua efetivação. O artigo 203º garante o direito à política de assistência social de quem dela necessitar, independente de prévia contribuição, objetivando a proteção da família, da criança, a promoção ao mercado de trabalho, habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência e a garantia de um salário mínimo mensal ao idoso e a pessoa com deficiência que não possuir meios de prover a sua manutenção, por si ou por sua família. O art. 204º determina, em dois incisos, as diretrizes da organização das ações governamentais na área da assistência. O primeiro atribui à esfera federal do Estado a coordenação e as normas gerais da política, bem como a responsabilidade da execução e coordenação dos serviços socioassistenciais aos estados, municípios e às entidades beneficentes de assistência social. O segundo inciso refere-se à participação popular por meio de instituições representativas (BRASIL, 1988).

jurídico sistemático, confundindo suas práticas com outras políticas, como educação, saúde e cultura. O público de atendimento também era restrito, em geral definido pela renda, segmento social, cor, gênero e deficiência, privilegiando a filantropia e a benemerência (STUCHI, 2012).

A inserção da assistência social na Constituição, em termos jurídicos, deveria ser suficiente para a retirada do âmbito da filantropia, da ajuda, do favor e do assistencialismo, e para a sua admissão no mundo dos direitos e das políticas públicas. No entanto em razão da arraigada concepção de assistência social como filantropia e do pouco avanço na produção jurídica sobre a área, observa-se que o pensamento jurídico não assimilou a novidade (STUCHI, 2012, p.158).

Stuchi (2012), ao fazer suas reflexões sobre a assistência social, considera que a mera introdução desta no texto constitucional não é suficiente para mudar a concepção da assistência como favor e ajuda aos mais pobres, e nem garantir a institucionalização de uma política pública sob a responsabilidade do Estado. Uma mudança cultural, que acompanhe a evolução legislativa, torna-se necessária para a concretização da Assistência Social como política de direitos.

Esta política teve, para sua efetivação, barreiras significativas a transpor. Optaremos por retratar dois destes desafios, que, apesar de serem expostos nesta dissertação de forma didática, como fatores separados, estão intrinsecamente articulados, podendo ser considerado o mesmo fator impeditivo para a concretização de uma política pública e de direitos. O primeiro foi à **superação dos processos alienatórios historicamente construídos** na conformação do país, impregnados no cotidiano das práticas vinculadas ao enfrentamento da questão social.

Nesse contexto, é fundamental aprofundar a categoria **cotidiano**, pois a vida cotidiana, segundo Heller (2008), está no centro do acontecer histórico, sendo a essência da substância social. Toda ação contada na história parte da vida cotidiana, tornando-se particular graças ao seu efeito no cotidiano. “O que assimila a cotidianidade de sua época, assimila também, com isso, o passado da humanidade, embora tal assimilação possa não ser consciente, mas apenas “em si”” (HELLER, 2008, p.34).

É no cotidiano que se expressam as potencialidades presente na vida social, em “múltiplas cores e faces” (CARVALHO, 2012) percebida e apresentada como “um palco possível de insurreição, já que nele atravessam informações, buscas, trocas, que fermentam sua transformação” (CARVALHO, 2012, p.14).

Para Heller (2008) todo homem vive a vida cotidiana, independente do seu lugar na divisão do trabalho, ninguém consegue desligar-se inteiramente da cotidianidade, e ao mesmo tempo, ninguém consegue viver tão somente na cotidianidade, apesar desta poder absorvê-lo quase que totalmente.

O homem da cotidianidade é atuante e fruidor, ativo e receptivo, mas não tem nem tempo nem possibilidade de se absorver inteiramente em nenhum desses aspectos; por isso, não pode aguçá-los em toda sua intensidade (HELLER, 2008, p.30).

Guimarães (2002) ressalta que existe um não cotidiano do cotidiano, pois os estudos da cotidianidade trazem elementos que permitem pensar para além do senso comum, descobrindo o que é incomum no repetido e a essência por trás do habitual, rotineiro e banal.

Esta característica do, repetido, rotineiro e banal, no cotidiano, intensificado por um processo profundo de alienação, imposto pela conformação do capitalismo na relação perversa entre capital e trabalho, afasta o homem de sua vida genérica, alienando-o em relação ao trabalho, ao fruto do seu trabalho e em relação ao próprio homem (MARX, 1963).

Quando o homem se contrapõe a si mesmo, entra igualmente em oposição com os outros homens. O que se verifica com a relação do homem ao seu trabalho, ao produto do seu trabalho e a si mesmo, verifica-se também com a relação do homem aos outros homens, bem como ao trabalho e ao objeto do trabalho dos outros homens. De modo geral, a afirmação de que o homem se encontra alienado de sua vida genérica significa que o homem está alienado dos outros, e que cada um dos outros se encontra alienado da vida humana (MARX, 1963, p.166).

As práticas voltadas ao enfrentamento da questão social, por meio da política de assistência social, travam uma luta objetivando a superação do lugar que a assistência social esteve ao longo da história. Torna-se necessário um processo de mediação deste cotidiano, baseando-se numa ação de conteúdo moral (GUIMARÃES, 2002).

A motivação pela moral não se caracteriza por uma ação cotidiana a partir do homem particular, mas, quanto maior for a motivação pela moral, mais a ação se elevará à esfera do humano-genérico, da individualidade. Na realidade, o objetivo da moral, como mediadora, seria o desafio cotidiano da superação ou elevação de homens particulares a indivíduos – ser genérico (GUIMARÃES, 2000, p.41).

Netto (2012), ao analisar a tradição marxista sobre a teoria da vida cotidiana, em especial os estudos de G. Lukács, esboça o tratamento oferecido por este teórico à cotidianidade.

Na ótica lukacsiana, a vida cotidiana é insuprimível. [...], não há homem sem vida cotidiana. Enquanto espaço-tempo de constituição, produção e reprodução do ser social, a vida cotidiana é ineliminável. O que, em Lukács, não lhe confere nenhum caráter meta-histórico: se em toda sociedade existe e se põe a cotidianidade, em cada uma delas a estrutura da vida cotidiana é distinta quanto ao seu âmbito, aos seus ritmos e regularidades e aos comportamentos diferenciados dos sujeitos coletivos (grupos, classes, etc.) em face da cotidianidade (NETTO, 2012, p.67).

A superação da vida cotidiana na perspectiva Lukacsiana, segundo Netto (2012), é expressa em três formas: no trabalho criador, que é oposto do trabalho alienado, sendo a objetivação²¹ privilegiada do ser social, na arte e, por fim, na ciência.

Essa objetivação não se reduz ao processo de trabalho, ela se constitui nas relações do ser social, que são o trabalho criativo, a ciência e a arte. O trabalho criativo é a ação em que o homem se reproduz, em que se criam novas necessidades, é o espaço onde tudo se renova. [...] Na ciência, os homens produzem conhecimento sobre a sociedade e a natureza. E a arte é uma atividade que oferece um autoconhecimento da sociedade, trazendo as reflexões estéticas (GUIMARÃES, 2000, p.29).

Apesar de não “cortarem” a cotidianidade, estas suspensões ou superações permitem aos indivíduos assumirem-se como humano-genéricos, percebendo a cotidianidade de forma diferenciada, como espaço de humanização, ou seja, a alternativa de um indivíduo mais refinado, educado, mesmo a vida cotidiana sendo a mesma. Este movimento de suspensão e retorno à vida cotidiana “é a dialética da processualidade da constituição e do desenvolvimento do ser social” (NETTO, 2012, p.71).

Esse processo de superação do cotidiano é imprescindível para uma análise crítica dos processos alienatórios que incidem dentro da prática histórica da assistência social no Brasil, tornando-se um desafio aos profissionais que materializam esta política, bem como ao cidadão usuário, no reconhecimento de um direito conquistado e garantido por lei.

²¹ Se partirmos da premissa de que a vida cotidiana é o espaço onde ocorre a tensão entre ser particular e ser genérico, no processo de formação dessa tensão existe um elemento mediador, que é a objetivação. Portanto, a objetivação tanto diz respeito ao ser particular quanto ao ser genérico (GUIMARÃES, 2000, p.28).

O segundo desafio para a efetivação da Política de assistência Social é o **contexto histórico no qual a conquista da assistência social como direito se inseriu**. A implantação do projeto neoliberal no Brasil, gerando a contradição entre a garantia constitucional, objetivando, principalmente, o fim das práticas assistencialistas e clientelistas, tradicionalmente vinculadas ao trato da questão social no Brasil, e o comprometimento dos governos eleitos com a proposta neoliberal.

A reação burguesa (BEHRING; BOSCHETTI, 2008), que justificou o arcabouço conceitual e propositivo do neoliberalismo, surgiu como respostas à queda das taxas de lucro na década de 1970, bem como a uma nova conformação nas relações de produção²² e um novo perfil na relação entre Estado e Sociedade, afetando principalmente as políticas públicas.

O período de democratização do Brasil se deu num clima de efervescência dos movimentos sociais, ávidos por uma nova conformação do Estado. No entanto, como historicamente se configuram as relações entre Estado e Sociedade no país, a transição se dá “pelo alto”, negociada politicamente, com acordos entre partidos, em contraponto às necessidades da sociedade em sua busca de identidade coletiva (MESTRINER, 2008).

Desta forma, a reconstitucionalização do país terá que compatibilizar forças conflitantes, apesar da mobilização das massas populares e camadas médias da população em torno da campanha em prol das “diretas já” e do apoio popular, no final, na legitimação da candidatura Tancredo Neves/José Sarney no Colégio Eleitoral (MESTRINER, 2008, p.185).

O governo Sarney foi pautado por articulações com forças conservadores, que iniciaram a inclusão do Brasil na agenda neoliberal (COUTO, 2008).

Deve-se ressaltar que, em pleno processo de efervescência da promulgação da Constituição de 1988 e das discussões críticas em torno das suas conquistas, O Brasil se tornou signatário do acordo firmado com organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio das orientações contidas no Consenso de Washington (COUTO, 2008, p.144).

²² Em 1980 se difundiu o modelo japonês de produção e trabalho denominado Ohnismo/toyotismo. Behring e Boschetti (2008) definem algumas de suas características: produção flexível, microeletrônica digital como base técnica, aumento da precisão da produção, automatização da produção em pequena escala diminuindo ainda mais o saber do trabalhador em relação ao produto que este trabalhador produz, ênfase na terceirização e subcontratação, estímulo à polivalência e multifuncionalidade do trabalhador, causando um efeito devastador na força de trabalho.

Mestriner (2008) destaca que a liberdade conquistada através do processo de democratização do país, trouxe o desvelamento da corrupção e da apropriação da “coisa pública”, expondo dois organismos vinculados à assistência social: a LBA e o CNSS, ambos envolvidos em escândalos nacionais, iniciando seu processo de decadência e posterior extinção.

A eleição de Fernando Collor de Mello, eleito democraticamente presidente da república, aos 37 anos, com uma plataforma de governo moralizante e apoiado pela grande mídia nacional teve como bandeira a perseguição aos “marajás” e à corrupção. Seu governo resultou numa Comissão Parlamentar de Inquérito, mediante ao amplo grau de corrupção e ao caos político que colocou o país, termina em dois anos e sete meses com o seu impeachment, desvendando um grande esquema de manipulação da coisa pública (MESTRINER, 2008, p.200).

No governo Collor a LBA, com orçamento de um bilhão de dólares anual, ficou a cargo da primeira dama do Estado, Rosane Collor, que, através de um alto grau de corrupção, favoreceu inúmeros membros de sua família com o recurso da LBA, destruindo o organismo em sua ação programática, isolando os técnicos e tendo seus principais cargos ocupados pelo critério clientelista (MESTRINER, 2008).

O CNSS foi transferido em 1991 do Ministério da Educação para o Ministério da Ação Social, como estava sobre o controle dos parlamentares não ocorreram movimentos para o seu fortalecimento, a regulação das instituições ocorriam apenas em função do interesse das mesmas pelas subvenções e isenções parlamentares, com a Lei Orgânica da Seguridade Social – LOSS, o CNSS continua fornecendo certificados de fins filantrópicos (MESTRINER, 2008).

Ao estender a isenção às entidades de educação e saúde, a lei amplia e distorce o conceito de assistência social beneficente, para contemplar as entidades que antes tinham isenção nas leis ordinárias, o que levou a manutenção também da obrigatoriedade do registro e do certificado fornecido pelo CNSS (MESTRINER, 2008, p.206).

Neste período, como ressalta Sposati (2011), estava sendo “gestada”²³ a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, cujo primeiro projeto de lei foi vetado por Fernando Collor. Após inúmeros debates e pressão da sociedade civil, foi escrita em 1993, uma **“Carta aberta das Organizações da Sociedade Civil pelos direitos**

²³ Sposati (2011) faz uma belíssima analogia da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, com uma menina cheia de sonhos, com inúmeros desafios em seu desenvolvimento e nas reflexões dos seus dez anos. *A menina LOAS: o processo de construção assistencial*. Bibliografia nas referências.

constitucionais à assistência social”²⁴, para pressionar a aprovação da LOAS, que vira lei em sete de dezembro de 1993.

Em seu artigo primeiro, a Lei Orgânica de Assistência Social institui:

Art. 1º 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 (BRASIL, 1993).

Desde o primeiro artigo da LOAS, o Estado continua reconhecendo que a política de seguridade social tem, em sua materialização, a participação de iniciativas da sociedade na garantia dos direitos socioassistenciais.

O artigo terceiro conceitua quais as entidades e organizações da sociedade civil podem ser consideradas de assistência social, nos termos seguintes:

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 (BRASIL, 1993).

A LOAS, segundo Mestriner (2008), não revogou nem alterou a legislação que regia a filantropia, além de não criar uma nomenclatura padronizada e uma concepção clara do que seja “entidade social”.

Com a promulgação da LOAS, somada a escândalos relacionados à subvenção de entidades, é extinto o CNSS e criado o CNAS; este, dentre suas responsabilidades, tem como função normatizar as ações de assistência social no âmbito das entidades e organizações de assistência social, sendo atribuída esta competência no artigo sétimo da LOAS, destacado a seguir:

Art. 7º As ações de assistência social, no âmbito das entidades e organizações de assistência social, observarão as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que trata o art. 17 desta lei (BRASIL, 1993).

²⁴ Nesta carta foi explicitado o descontentamento da sociedade civil com o fato da LOAS não ter sido regulamentada, da não efetivação do conselho nacional de assistência social, do incentivo para que a sociedade civil participe de movimentos de enfrentamento da fome e da miséria, sem o devido envolvimento do Estado e a transparência das metas e prioridades para a assistência social brasileira, a falta de instrumentos de integração dos diferentes organismos governamentais que são responsáveis pela gestão da seguridade social e, por fim, a forte tradição patrimonialista e autoritária na relação com a população brasileira, não sendo concretizada a política de assistência social como direito no país (SPOSATI, 2011).

Para Mestriner (2008), é como se neste período a assistência social tivesse que renascer da destruição de suas instituições tradicionais, principalmente por estas serem constituídas negando o que deveria ser uma política de garantia de direitos. Nesse contexto, o CNAS emerge com um entorno nada propício a sua efetivação e com o desafio de regular a ação das OSC no país.

Em relação ao CNAS, disserta Mestriner (2008):

[...] observa-se que o CNAS, por falta de uma proposta integradora da relação público-privada na política, enfrentou, no período de 1994 a 1997, grandes dificuldades para o encaminhamento dos problemas burocráticos herdados. A falta de conhecimento sobre a legislação levou a inúmeras decisões parciais e imprecisas, que demandavam contínuas reformulações (MESTRINER, 2008, p.234).

Fernando Henrique Cardoso, Ministro da Fazenda do Governo de Itamar Franco, que assumiu a presidência após o impeachment de Fernando Collor, formula um plano de estabilização da nova moeda (Plano Real), que promove antes da próxima eleição uma verdadeira chantagem eleitoral ao povo brasileiro: ou se votava no candidato do Plano ou se correria o risco de grande instabilidade com a volta da inflação (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Os brasileiros traumatizados com uma inflação de 50% ao mês (junho de 1994) e esgotados com a incapacidade de planejar a sua vida cotidiana, votaram na moeda e na promessa de que, com a estabilidade, viriam o crescimento e dias melhores (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.155).

FHC assume o governo federal em 1995 ficando na presidência do país até 2002, seu governo implanta, com eficiência, a proposta neoliberal. Este período constituiu uma verdadeira antinomia entre política econômica e política social. Foram enormes as consequências do ajuste liberal para as políticas sociais: de um lado, o aumento do desemprego, levando à ampliação do empobrecimento e a maior demanda por serviços públicos; por outro lado, o corte de gasto em serviços essenciais para a população e a flexibilização de direitos, transformando a política social num “nicho incômodo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

O ataque à seguridade social passou também pela política de abertura econômica, no que diz respeito a baixar o “custo Brasil”, de uma força de trabalho que é uma das mais baratas do mundo – em termos de salários indiretos/direitos sociais, para que unidades produtivas transnacionais se instalassem no país com mais facilidades (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.162).

Em 1995 foram extintas a LBA e o Ministério do Bem-Estar Social e criada a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, no Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. As relações entre CNAS e executivo eram tensas, principalmente por parte do Ministério da Previdência quanto ao caráter deliberativo do CNAS, culminando os desentendimentos na convocação da Conferência Nacional de Assistência Social, prevista pela LOAS, espaço de discussão que iria fazer críticas ao governo e ao seu caráter autoritário e descomprometido com as demandas na área da assistência social (MESTRINER, 2008).

Em contrapartida, o Governo FHC inicia uma mobilização da Sociedade Civil para o enfrentamento das expressões da questão social, através do programa comunidade solidária, fazendo um chamamento à população para se “engajarem” na busca de soluções para as refrações do sistema capitalista. Este programa refreou avanços na área da assistência social. No *modus operandi* deste governo estava o fortalecimento das organizações da sociedade civil, a fim de que estas dessem conta da barbárie social que pode ser considerada este período da história do país.

Para Silva (2001), o programa Comunidade Solidária, foi uma proposta que renovou a velha filantropia, com ações direcionadas a programas assistencialistas, focalizados na extrema pobreza, transferência para a sociedade as responsabilidades do Estado, sob a justificativa da solidariedade, da parceria e da proteção social.

É importante visualizar a herança dos anos 1990 para as gerações futuras. Desde 1994, mas, sobretudo, do final de 1998 até os dias de hoje, houve uma tentativa incansável do governo federal, com amplo espaço na mídia, de demonstrar que o ajuste fiscal em curso não iria atingir os mais pobres, e de que houve uma forte preocupação com a área social embutida no acordo com o FMI de 1999, a partir da inserção recente de salvaguardas sociais. A presidente do Programa Comunidade Solidária, Ruth Cardoso, chegou a declarar que: “Pela primeira vez na história do Brasil não são os mais pobres que estão pagando” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.163).

A Conferência Nacional de Assistência Social²⁵ chegou à conclusão da real necessidade da eliminação da conformação da assistência social até aquele momento, principalmente com a retomada do comando único do Estado, como preconizado na LOAS, e pela extinção do Programa Comunidade Solidária e demais organismos e programas diluídos no governo, que somente enfraqueciam a perspectiva de acesso aos direitos reafirmados na LOAS (MESTRINER, 2008).

²⁵ Esta conferência foi realizada em Brasília, dos dias 20 a 23 de novembro de 1995.

A conferência deliberou também pela fixação de um percentual (5% pelo menos) do orçamento da seguridade social para financiamento da assistência social. Além disso, ainda que com pouca cobertura da imprensa, trouxe certo reconhecimento à área de assistência social e ao CNAS, porém acirrou os conflitos com a Casa Civil, devido à resistência explicitada contra o Programa Comunidade Solidária (MESTRINER, 2008, p.239).

A isenção de impostos, dada pelo governo aos segmentos empresariais, bem como o desvio do orçamento da Seguridade Social para o Fundo Social de emergência, atualmente chamado de Desvinculação de Receita da União – DRU, e a investida em mudanças no sistema tributário para benefício do grande capital, oneraram ainda mais a seguridade social do país.

Ao longo do governo FHC foi sendo alterada, paulatinamente, a legislação infraconstitucional, solapando ou tornando nulos os princípios básicos da reforma tributária realizada na constituição de 1988, agravando as distorções e, sobretudo, aprofundando a regressividade do sistema tributário brasileiro. As modificações realizadas nos anos neoliberais no Brasil constituem verdadeira contrarreforma tributária, conduzida de forma sorrateira (SALVADOR, 2010, p.195).

Todas estas reformas no Estado Brasileiro foram justificadas por um conjunto de intelectuais, que embasavam teoricamente o chamado “Plano Diretor da Reforma do Estado”, encabeçado pelo então Ministro Bresser Pereira:

Para ele, [Bresser Pereira] o Brasil e a América Latina foram atingidos por uma dura crise fiscal nos anos de 1980, acirrada pela crise da dívida externa e pelas práticas do populismo econômico. Esse contexto vai exigir, de forma imperiosa, a disciplina fiscal, a privatização e a liberalização comercial (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.172).

No Brasil a reforma do Estado significou desestatização. Em nome da eficiência, da produtividade e da qualidade, a produção estatal de determinados bens e serviços é transferida para agentes do setor privado, inclusive na área das políticas sociais [...]. Observa-se uma clara tendência de restringir ou modificar a ação do Estado, seja pela redução da aplicação de recursos públicos, seja pela transferência de responsabilidades para instituições privadas, consideradas de interesse público, embora não sejam estatais, mas com aporte de recurso do orçamento público (SILVA, 2010, p.141).

O objetivo da “Reforma Pública do Estado” era o de construir um Estado forte e eficiente, compreendendo três dimensões: a) a dimensão institucional-legal, objetivando a descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado; b) a dimensão de gestão, introduzindo três novas formas de responsabilidade dos

gestores: a administração por resultados, a competição administrativa por excelência e o controle social; c) a dimensão cultural, confiança na administração gerencial, em oposição à administração burocrática, historicamente palco de desconfiança em relação a sua eficiência (PEREIRA, 2013).

Um dos principais fundamentos da reforma do Estado é que este só deveria executar tarefas que envolvessem diretamente o emprego do poder, ou a aplicação de recursos do Estado, sendo distinguidas das tarefas de execução, devendo estas ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas (PEREIRA, 2013). Além disso:

Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não estatais de serviço, as 'organizações sociais', enquanto que os demais podem ser contratados com empresas privadas. As três formas gerenciais de controle – controle social, controle de resultados e competição administrada – devem ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais (PEREIRA, 2013, s/n).

O Ministério responsável por estas reformas foi denominado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, organizando suas diretrizes em documentos divididos em várias temáticas estratégicas para a implementação das reformas.

Os documentos que o orientaram partiram sempre da constatação de que os processos da globalização capitalista não eram apenas irreversíveis, mas impunham exigências categóricas aos diversos países. O Estado não teria mais como manter o seu perfil estrutural, muito menos seus encargos e atribuições. Forçado a agir num ambiente desterritorializado, altamente dinâmico e competitivo, repleto de riscos e turbulências pouco previsíveis, o Estado teria apenas a opção de se converter a si próprio para ter condições de auxiliar o desenvolvimento econômico e proteger os cidadãos da fúria das desigualdades (NOGUEIRA, 2011, p.45).

Esta nova racionalidade segundo Nogueira (2011), considerava que o modelo burocrático estaria esgotado, sendo necessário se erguer um novo padrão de gestão em seus escombros. Sua premissa objetivava promover uma maior articulação entre a forma organizacional e a vida, sendo o mercado o detentor de uma nova plataforma de modelo de gestão. O “paradigma gerencial” foi a tônica deste período,

ou seja, era necessário o controle dos resultados mais do que dos procedimentos; conceder mais autonomia aos órgãos públicos e descentralizar estruturas e atividades.

O reformismo implicou, portanto, uma grave “perda” do Estado. Ajudou a que se disseminasse, na opinião pública, uma visão negativa do papel, da natureza e do sentido do Estado e de sua intervenção na vida econômica e social. O “bom” Estado deveria ser leve, ágil, reduzido quase no mínimo, tomado pela racionalidade técnica e vazio de interesses, de “paixão” e de embates políticos (NOGUEIRA, 2011, p.52).

As Organizações da Sociedade Civil tiveram para esta reforma um papel estratégico. O objetivo era a atuação ampla destas organizações em setores considerados não exclusivos do Estado, dentre eles, a Política de Assistência Social.

Trata-se de um movimento que é portador de um novo modelo de administração pública, baseado no estabelecimento de alianças estratégicas entre Estado e sociedade, quer para atenuar disfunções operacionais daquele, quer para maximizar os resultados da ação social em geral. Assim, o propósito central do Projeto Organizações Sociais é proporcionar um marco institucional de transição de atividades estatais para o **terceiro setor** e, com isso, contribuir para o aprimoramento da gestão pública estatal e não estatal (BRASIL-MARE, 1998, p.7).

Simões (2009) esclarece que a conceituação de certas atividades sociais em setores, expressa uma determinada concepção jurídico-política da sociedade civil e do Estado, fundamentada na concepção neoliberal do Estado. O primeiro setor seria o Estado e as atividades referentes à administração da justiça, à elaboração de leis e ao poder de polícia; o segundo setor seriam as empresas e suas atividades privadas, com finalidade estritamente particular; o terceiro setor configura-se numa forma híbrida, formada de atividades privadas, no âmbito da sociedade civil, porém reconhecida pelo Estado como de interesse público.

O seu maior ou menor prestígio, pelo Estado neoliberal, decorre atualmente da concepção de que são mais eficientes, nessa finalidade, do que a administração estatal direta ou indireta, porque superam as suas deficiências, em tese, corrigem as falhas do mercado, na distribuição de renda (SIMÕES, 2009, p.450).

CABRAL (2007) disserta que nem todas as instituições que são denominadas como Terceiro Setor são entidades e organizações de Assistência Social, porém, as instituições de Assistência Social são consideradas pertencentes ao Terceiro Setor

por diversos autores²⁶. Estes autores utilizam como critérios: a) serem definidas a partir de uma missão social; b) atuarem com a participação de voluntariado; c) operarem com carências financeiras dependendo de financiamento social; d) orientarem as suas ações para a defesa de direitos e para áreas de problemas sociais.

Quando a literatura aponta para a definição do Terceiro Setor, em uma tendência de caracterizá-lo pela negativa e pela oposição, vale-se das expressões não governamental e sem fins lucrativos aplicando às suas organizações formas ilustradas que indicam tão somente aquilo que as organizações não são (CABRAL, 2007 p. 8).

As entidades, nessa perspectiva, prestariam um serviço importante à comunidade, consideradas mais eficazes que o Estado, possuindo, dentre outras características, uma categoria importante para a sua construção que é a utopia.

A Utopia é a categoria necessária para o entendimento do processo social de construção da missão nas organizações. Enquanto a democracia e a representatividade do Estado fundamentam a autonomia do setor público na ação das políticas sociais, a imaginação utópica, como fator inerente aos grupos sociais e ao indivíduo, repõe objetivos para a construção do novo e permite a propositura de ações que transformem o real, com base no desacordo e na insatisfação com o presente (CABRAL, 2007 apud COELHO, 1980, p.138).

Montaño (2008) critica esta concepção que classifica a sociedade em setores, considerando-a neopositivista.

A perspectiva hegemônica, em clara inspiração pluralista, estruturalista ou neopositivista, isola os supostos “setores” um dos outros e concentra-se em estudar (de forma desarticulada da totalidade social) o que entende que constitui o chamado “Terceiro Setor”: estudam-se as ONGs, as fundações, as associações comunitárias, os movimentos sociais etc., porém desconsideram-se processos tais como a reestruturação produtiva, a reforma do Estado, enfim, descartam-se as transformações do capital promovidas segundo os postulados neoliberais (MONTAÑO, 2008 p. 51).

O autor relembra a procedência do conceito de Terceiro Setor, destacando o fato de este ter surgido nos Estados Unidos, em 1978, pela Fundação John Rockefeller, chegando ao Brasil por intermédio de um funcionário da Fundação Roberto Marinho, demonstrando o cunho ideológico por trás deste termo.

²⁶ Salamon (1989); Anheier (1990).

(MONTAÑO, 2008) ainda esclarece que este termo, reforça os argumentos da estratégia neoliberal de transferência da ação social para o setor privado, retirando conquistas históricas dos movimentos sociais, desregulando e flexibilizando os direitos trabalhistas, ocultando o esvaziamento dos direitos democráticos, a globalização política e mundialização do capital.

Dizíamos que a função ideológica das parcerias era não a de compensar, mas a de encobrir e gerar aceitação. Isto é, o Estado, que comandado pelo capital se reestrutura, desvencilha-se progressivamente da atividade social (e alivia o capital na corresponsabilidade do seu sustento), recortando financiamentos, precarizando, focalizando, descentralizando, diminuindo a abrangência, ou diretamente eliminando políticas sociais e assistenciais (MONTAÑO, 2008, p. 226).

A funcionalidade deste setor objetiva, principalmente, o fortalecimento para com o projeto neoliberal, considerado o aumento destas instituições como uma nova estratégia de acumulação capitalista.

Porém, particularmente, a estratégia neoliberal tende a instrumentalizar um conjunto de valores, práticas, sujeitos, instâncias: o chamado “terceiro setor”, os valores altruístas de “solidariedade individual” e do “voluntarismo” e as instituições e organizações que em torno dele se movimentam. O capital luta por instrumentalizar a sociedade civil – torná-la dócil, desestruturada, desmobilizada, amigável (MONTAÑO, 2008, p. 233).

Conjuntamente com a legitimação do chamado terceiro setor, evidenciaram-se as parcerias público-privadas²⁷, voltadas às ideias de solidarismo. Os direitos conquistados a partir das lutas dos movimentos sociais e de toda a sociedade foram submetidos à lógica de ajuste ao modelo implantado, aumentando consideravelmente a concentração de renda no Brasil, além do aumento do desemprego e pauperização das políticas sociais; uma articulação entre assistencialismo focalizado e mercado livre (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

No Brasil, como afirma Oliveira, o Governo Cardoso e seus “cavaleiros do apocalipse”, ao realizarem a escolha histórica por tais caminhos, nos levaram ao “coração das trevas do neoliberalismo”. E seu legado foi uma perversa herança. A política econômica implantada pelo Governo Cardoso conseguiu reduzir as taxas da inflação, mas não resultou em políticas distributivas. Assim, transitou “da pobreza da inflação” à “inflação da

²⁷ Operacionaliza-se por meio de um contrato de parceria público-privada entre a administração pública e empresas privadas, com finalidade de implantação ou gestão, total ou parcialmente, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e exploração incumbem ao parceiro privado. Prevê inúmeras cláusulas assecuratórias, em princípio, de interesse privado (SIMÕES, 2009, p.433).

pobreza”, do “fim da inflação da moeda” à retomada da “inflação da dívida” (IAMAMOTO, 2008, p.150).

O Plano da Reforma do Estado estabeleceu um novo marco legal entre as ações do Estado e das Organizações da Sociedade Civil que prestam serviços socioassistenciais. Consideramos este um período de **legitimação** destes entes, através da promulgação de leis que deram a estas organizações legitimidade para os objetivos da lógica neoliberal, no governo FHC.

A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, instituiu a primeira forma das Organizações Sociais, definindo o conceito de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, subsidiada pelo Estado, através do contrato de gestão (SIMÕES, 2009). Este contrato segundo Simões (2009):

Autorizou a organização a receber recursos públicos, cessão de pessoal e de bens públicos, por meio de permissão de uso. Previu a absorção, por essas organizações, das atividades público-estatais, no caso de extinção de seus entes, que desenvolvam a prestação de serviços não exclusiva (SIMÕES, 2009, p.423).

Em relação às entidades filantrópicas foi regulamentada a Lei nº 9732, de 11 de dezembro de 1998, consideradas entidades beneficentes de assistência social, concedendo-lhes a isenção das contribuições sociais, tendo como pré-requisito o atendimento de algumas exigências²⁸.

O órgão que expedia o CEBAS às entidades e organizações beneficentes era o CNAS, no caso da assistência social, educação e saúde, para o efeito da isenção fiscal das contribuições sociais.

Já a Lei nº 9790, de 23 de março de 1999, conhecida como lei do terceiro setor, instituiu as Organizações Sociais de Interesse Público – OSCIPs na forma como é atualmente constituída, objetivando estimular o crescimento deste setor através de termos de parceria (SIMÕES, 2009).

A iniciativa desta lei foi do então Conselho da Comunidade Solidária que, em publicação própria (FERRAREZI, 2000), explicitou os seus princípios norteadores, fundamentação doutrinária, distinção dessa titulação face a das entidades filantrópicas e de utilidade pública; e os procedimentos

²⁸ Promovessem de forma gratuita e em caráter exclusivo a assistência social de quem dela necessitava; aplicasse integralmente o eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento dos seus objetivos institucionais e os seus diretores e conselheiros, sócios e instituidores não recebem remuneração, vantagens ou benefícios, sob qualquer forma ou título (SIMÕES, 2009).

administrativos de sua instituição, inclusive com o anexo de modelos de estatutos e documentação necessária à realização de termos de parceria, assim como a legislação básica (SIMÕES, 2009, p.423).

Essas três pessoas jurídicas, sem fins lucrativos, de direito privado, mas com finalidade pública no exercício de serviços socioassistenciais, podem ser enquadradas nas mais diversas áreas de atuação. SILVA (2010, p. 142) considera híbrida a relação que se estabelece entre o Estado e o privado de interesse público, pois o poder público repassa para estas organizações verba pública, configurando, segundo este autor, um “parcial processo de privatização”.

Outra lei aprovada neste período foi a Lei do Voluntariado, nº 9608, de 18 de fevereiro de 1998, definindo o serviço voluntário como atividade prestada por pessoa física à entidade pública ou instituições privadas sem fins lucrativos, com objetivos cívicos, culturais, educacionais e educativos (SIMÕES, 2009).

Nos governos Fernando Henrique Cardoso, a assistência social foi tratada com fortes influências dos pressupostos da solidariedade, do trabalho voluntário e das parcerias. Cabe lembrar que os recursos financeiros do PCS²⁹ superavam os recursos destinados ao Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS. Isso demonstra o lugar que o PCS ocupava em relação aos serviços assistenciais do governo FHC (MOTA, 2010, p.160).

Foi realizado em 2002 um estudo proposto pelo IBGE³⁰ e IPEA³¹, objetivando o mapeamento da Sociedade Civil Organizada, em particular das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, as FASFIL, no período de 1996 a 2002.

Segundo este estudo no universo de **275.895** de entidades sem fins lucrativos (2002), **32.249** eram de assistência Social, **45.161** de desenvolvimento e defesa e direitos; 77% das entidades sem fins lucrativos não possuíam empregados, inferindo-se, portanto, que as pessoas que atuam nestas instituições não são remuneradas ou estão em condição informal de trabalho (IBGE – FASFIL, 2004).

Segundo os dados acima, o número de FASFIL cresceu de 107 mil para 276 mil Entidades no período de 1996 a 2002. Essa ampliação, de 169 mil novas organizações, correspondeu a um crescimento de 157% no período (IBGE - FASFIL, 2004).

²⁹ Programa Comunidade Solidária.

³⁰ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

³¹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Pode-se concluir que este aumento no número das FASFIL tem relação com o período de legitimação destes entes pelo governo FHC. A política de parceria e a ausência do Estado em serviços essenciais, bem como as próprias diretrizes propostas pela chamada “reforma do Estado”, criaram um ambiente adequado para a conformação e o aumento do número das entidades. A legislação que destacamos no Quadro 3 também contribuiu para este significativo aumento.

Em 2002 é instituída a Lei nº 10406, de 10 de janeiro, o novo Código Civil, que dispõe sobre as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, dentre elas estão às associações e fundações.

As sociedades sem fins lucrativos, embora possam apresentar uma grande diversidade de nomes e por estes serem conhecidas, em última análise, reduzem-se a duas categorias: as associações e as fundações [...]. São regidas pelo Código Civil (art. 53 a 69 e 2031) e pelas regras de seus estatutos ou contratos sociais, cujas finalidades preponderantes não podem assentar na prática de atos comerciais e sim em atividades sem fins lucrativos, que constem expressamente de seus atos constitutivos (SIMÕES, 2009, p.396).

A concessão de registros das entidades beneficentes de assistência social teve nesse período nova resolução, a de nº 2, de 22 de janeiro de 2002. Esta resolução aprovou um manual de procedimentos administrativos para reger o processo de concessão do registro e o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, as entidades que realizam, sem fins lucrativos, prestação de serviço e assessoramento na área da assistência social.

Pochmann (2010), referindo-se ao descrédito presente no modelo neoliberal, principalmente no que se refere à incapacidade de inclusão da maioria da população ao padrão civilizatório produzido pela sociedade urbano-industrial, relata os impactos do neoliberalismo.

Tanto assim que ao longo de todo o século 20, o período neoliberal foi o de pior desempenho econômico e social, quando a renda per capita manteve-se praticamente estagnada, a distribuição da renda nacional tornou-se ainda mais concentrada, a inflação atingiu patamares inaceitáveis, o endividamento público era crescente e a inserção internacional regressiva (POCHMANN, 2010, p.132).

Com esta herança neoliberal é que, em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, é eleito presidente do país. De origem operária e militante, Lula refletiu a expectativa de milhões de brasileiros para a construção de um novo tipo de sociabilidade.

A eleição de Lula em 2002 foi produto do fracasso do governo FHC e da conseqüente rejeição a ele, da resistência dos movimentos populares e da sua capacidade política de capitalizar estes fatores e finalmente ser eleito presidente. Isso não ocorreu no auge de um grande ciclo de mobilizações populares. Os movimentos populares, duramente golpeados pelas políticas neoliberais, pelos ataques ideológicos, políticos e repressivos contra as mobilizações de massa e as suas organizações e pelas viradas ideológicas na sociedade brasileira, haviam passado a uma situação de relativo refluxo (SADER, 2010, p.26).

O governo Lula investiu em políticas de transferência de renda, sendo a principal, o Programa Bolsa Família, além do Programa Fome Zero, com o objetivo de reduzir a pobreza extrema no país. Mesmo com grandes divergências internas e externas em relação ao seu governo, foi nesse contexto que a Política de Assistência Social se fortaleceu.

Pochmann (2010) relata que após 2004 os indicadores econômicos e sociais brasileiros mudaram drasticamente. O endividamento do setor público diminuiu (de 50% para 1/3 do produto nacional), aumentou a estabilidade do custo de vida, ampliou-se da mobilidade social³², caíram os índices de desemprego, da pobreza e da desigualdade de renda, incorporando duas dezenas de milhares de brasileiros ao padrão de consumo de massa.

Nos últimos cinco anos, o movimento de melhora econômica e social sofreu importante impacto derivado da crise internacional. Em virtude das políticas públicas anteriormente tomadas, bem como as ações anticrise, a partir de outubro de 2008, o Brasil terminou seguindo favoravelmente em relação aos segmentos populacionais mais vulneráveis (POCHMANN, 2010, p.134).

O plano nacional instituído pelo Governo Lula, segundo Pochmann (2010), foi o de “harmonia” entre as classes, uma maioria política travestida pela coalizão, reunindo desde as famílias de maior renda, incluídas no atual padrão de consumo mundial, até os segmentos extremamente pobres.

Em 15 de outubro de 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, com a resolução nº 145/2004, buscando incorporar as demandas vindas da sociedade por uma Política de Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

³² (...) a participação relativa da população na base da pirâmide social encolheu 22,8%, entre 2005 e 2008, resultado direto da mobilidade ascensional de 11,7 milhões de pessoas para estratos de maior renda. Por consequência, o segundo (médio) e terceiro (alto) estratos de renda ganharam maior representatividade populacional (POCHMANN, 2010, p.141).

A PNAS-2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiado em um modelo de gestão compartilhada, pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais (COUTO et al, 2010, p.38).

As diretrizes da PNAS, em consonância com a CF (1988) e a LOAS (1993), são dispostas em quatro pontos: descentralização político-administrativa, participação da população, primazia e responsabilidade do Estado na condução da política e centralidade na família (BRASIL-PNAS, 2005).

Os seus objetivos se pautaram no “oferecimento de serviços, programas, projetos e benefícios na proteção básica³³ e especial³⁴, para todos que necessitem da Política de Assistência Social, além de contribuir para a inclusão e a equidade do usuário e assegurar a centralidade na família das ações na assistência social” (BRASIL-PNAS, 2005, p.33).

Simões (2010, p.296), referindo-se à PNAS afirma que esta: “(...) promove, sobretudo, a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais, particularmente das famílias, seus membros mais empobrecidos e socialmente excluídos”.

As OSC aparecem na PNAS como parceiras e de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, além do exercício do controle social. Também é enfatizada a necessidade de formação de redes e novas maneiras de se relacionar com a sociedade civil, tendo como base a primazia e a condução pelo Estado da Política de Assistência.

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado estimule a sinergia e gere espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade, tornando imprescindível contar com a sua participação em ações integradas, de modo a multiplicar seus

³³ A Proteção Social Básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL-PNAS, 2005, p.33).

³⁴ A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL-PNAS, 2005, p.37).

efeitos e chances de sucesso. Desconhecer a crescente importância da atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais é reproduzir a lógica ineficaz e irracional da fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações (BRASIL-PNAS, 2005, p.47).

As Fundações e Associações sem fins lucrativos, entre o período de 2002 a 2005, segundo dados do novo estudo das FASFIL (IBGE-FASFIL, 2008), aumentaram em 22,6%, passando de 275.895 entidades para 338,2. O estudo demonstrou que as entidades consideradas exclusivas de assistência eram de 11,69%, podendo também abarcar as de defesa de direito, como: associações de moradores 5,28%, centro e associações comunitárias 8,39%, defesa de direitos de grupos e minorias 1,69%, além das instituições religiosas em sua atuação na área da assistência social (IBGE-FASFIL, 2008).

Nas atividades desenvolvidas pelas instituições analisadas se observa, também, uma forte presença das ações de cunho religioso. Isoladamente, as entidades que desenvolvem diretamente atividades confessionais representam um quarto do total das FASFIL. Vale destacar que a influência da religião não se restringe a esse grupo de instituições, posto que milhares de entidades assistencial, educacional 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 (IBGE-FASFIL, 2008, p.27).

Segundo a FASFIL, as instituições de defesa de direito representam 16% do conjunto das FASFIL, sendo que 76% destas foram criadas na década de 90.

As organizações que atuam, prioritariamente, na área de assistência social representam 12% das FASFIL. Estão aqui incluídas as entidades voltadas para o atendimento de grupos específicos da população (crianças, adolescentes infratores, idosos, pessoas com deficiência, dentre outros). Nesta área verifica-se uma ambiguidade de fronteiras com o campo das religiões, onde a função confessional aparece muitas vezes imbricada com a ação social secular e pública. Em termos de comportamentos regionais, é no Sul que as entidades assistenciais são proporcionalmente mais numerosas (IBGE-FASFIL, 2008, p. 32).

Em 2005 a idade média das FASFIL era de 12,3 anos, sendo que 41,5% destas foram criadas na década de 1990; de acordo com esta pesquisa, das entidades criadas após a década de 90, 41,5% atuam na área da promoção do desenvolvimento e defesa de direitos e interesses dos cidadãos.

Os dados de 2002 a 2005 apresentam **um desaceleramento na criação de entidades assistenciais e filantrópicas por período**. Porém, o estudo indica que esta tendência não é homogênea em todas as regiões, mostrando dados diferentes nas regiões Norte e Nordeste onde as instituições mais novas, criadas entre 2000 e 2005, representam maioria, sendo no Norte 32,8% e no nordeste 30,4% do total das FASFIL que ali atuam (IBGE-FASFIL, 2008).

As 39,4 mil organizações de Assistência social que atendem aos grupos mais vulneráveis da população, como crianças e idosos pobres, adolescentes em conflito com a lei, pessoas com deficiência, entre outros, representam 11,6% do total das FASFIL.

Em 2006 foi realizado um estudo do IBGE, em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, objetivando desvendar e conhecer o funcionamento das entidades que classificam a si mesmas como de assistência social sem fins lucrativos no CEMPRE³⁵. Os resultados demonstraram que boa parte (29,9%) destas OSC, que se cadastraram como de assistência social não estava oferecendo serviços considerados como inseridos na Política de Assistência Social pelo MDS (IBGE-FASFIL, 2008), sendo urgente a necessidade de normatização da política de assistência e das Organizações da Sociedade Civil.

O processo de normatização da Política de Assistência Social só se efetivou a partir de julho de 2005, Resolução CNAS nº 130, quando foi aprovada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, a NOB-SUAS.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de Governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, estado e municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL-PNAS, 2004, p. 33).

³⁵ O CEMPRE (Cadastro Central de Empresas) do IBGE cobre o universo das organizações inscritas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, do Ministério da Fazenda, que no ano de referência declararam, ao Ministério do trabalho e Emprego, exercer atividade econômica no Território Nacional. O cadastro abrange tanto as entidades empresariais como órgãos da administração pública e instituições privadas sem fins lucrativos (IBGE-FASFIL, 2004, p.13).

Para Couto et al (2010):

O SUAS está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob o critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil (COUTO et al, 2010, p. 38).

Ao consolidar a Política Nacional de Assistência Social, o SUAS têm como suas principais funções: a proteção social, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais, classificando os municípios em três tipos de gestão (inicial, básica e plena), que demonstra a sua capacidade de executar e cofinanciar os serviços socioassistenciais.

Para Couto et al (2010) o nível de gestão do SUAS expressa a capacidade gerencial do município para a implementação da PNAS. Em pesquisa sobre a implementação do SUAS, realizada em todo o Brasil, Couto et al discorre: “Dos 208 municípios pesquisados, 57% encontravam-se em nível de gestão básica, 30% em gestão inicial e 12% em gestão plena” (COUTO et al., 2010, p.69).

De acordo com Simões (2010), a base do SUAS como sistema descentralizado e participativo é a família e o território, sendo prioritário no atendimento dos 5.561 municípios do Brasil, garantindo a matricialidade familiar, à medida que, na assistência social, se desenvolve uma política de caráter universalista, com base em indicadores das necessidades familiares, desenvolvendo além da transferência de renda, redes de proteção social, suportando as tarefas cotidianas e valorizando a convivência familiar e comunitária.

O SUAS deve estruturar-se a partir das necessidades básicas da população e responder de forma concreta a essas demandas, onde a federação brasileira é pensada nas suas particularidades, definindo-se em municípios de pequeno, médio, grande porte e metrópoles. Entendendo que as estruturas devem estar assentadas na leitura dessa realidade, que impõe pensar a política a partir das demandas que são colocadas e das potencialidades e necessidades de cada esfera na construção do Sistema (COUTO E SILVA, 2009, p.39).

As bases da organização do SUAS são: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização, recompondo o debate sobre o financiamento da política, instituindo um sistema de informação, monitoramento e avaliação dos serviços, além do estabelecimento de uma política de recursos humanos (COUTO E SILVA, 2009).

Para Silveira (2007), a implementação do SUAS pode não ter causado no cotidiano mudanças significativas, principalmente por revelar tendências que reforçam a simples análise da legislação, impondo apressadamente às realidades estas regulamentações, expressando práticas tecnicistas e burocráticas, no que tange à ampliação de direitos.

O reconhecimento do potencial democratizador da assistência social não desconsidera o sentido estrutural da organização capitalista e a presença decisiva do sistema de proteção social no processo de reprodução da vida social. A análise da implementação das políticas sociais, sob as diretrizes da descentralização e da participação popular, o que para alguns pode parecer um debate antigo, deve fugir ao risco da mera leitura jurídico-normativa e instrumental (SILVEIRA, 2007, p.64).

Silveira (2007) faz uma análise crítica sobre toda a lógica do SUAS e os desafios centrais para a universalização dos direitos dentre eles: a hierarquização do SUAS em básica e especial, que não deve expressar, segundo a autora, uma cisão programática ou um mero rearranjo organizativo, e sim ser convertido em estratégia fundamental na articulação com as medidas de proteção localizadas em outras políticas sociais.

Outro ponto é a territorialidade, o que implica uma leitura crítica dos territórios vividos, contemplando vários elementos destacados pela autora, tais como: indicadores sociais cruzados, diagnósticos e estudos, mapeamento da cobertura da rede e definição de ordenamentos necessários (SILVEIRA, 2007).

O emprego da territorialidade na política de assistência social permite afirmar que os territórios vividos expressam, essencialmente: uma realidade particular, relacionada à realidade geral em seus determinantes socioeconômicos, ideopolíticos e culturais, que explicita parte de sua demanda relativa às necessidades sociais por meio de indicadores; redes socioassistenciais; e forças sociopolíticas, no sentido da organização e resistência de classe (SILVEIRA, 2007, p.68).

Outra inferência realizada pela autora, que suscita reflexões e análises, é o financiamento que com o SUAS se organiza na modalidade de pisos (básico e especial), para a execução dos serviços continuados na modalidade fundo a fundo. Os desafios são: a constituição de receitas na assistência social para a seguridade social; vinculação de receitas nos fundos municipais e estaduais para os respectivos orçamentos e execução dos recursos relacionando serviços, critérios e qualidade.

Por fim, a autora cita a gestão da informação e a progressiva vinculação de todos os municípios ao chamado vínculo SUAS (SILVEIRA, 2007).

De acordo ao NOB/SUAS:

A rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (BRASIL, 2005, p.22).

Complementando a participação de instituições sociais, a NOB/SUAS afirma:

A ação da rede socioassistencial de proteção básica e especial é realizada diretamente por organizações governamentais ou mediante convênios, ajustes ou parcerias com organizações e entidades de Assistência Social. A relação entre as entidades de Assistência Social e o SUAS se dá através de um vínculo – o vínculo SUAS –, pautado pelo reconhecimento da condição de parceiro da política pública de Assistência Social. Será estabelecido a partir desse reconhecimento pelo órgão gestor, da entidade, previamente inscrita no respectivo conselho de Assistência Social, da identificação de suas ações nos níveis de complexidade, definidos pela Política Nacional de Assistência Social/2004 e de sua possibilidade de inserção no processo de trabalho em rede hierarquizada e complementar. A forma de viabilização de tal procedimento deverá contemplar a definição de instrumental – base para sua operacionalização (BRASIL, 2005, p. 24).

O chamado Vínculo SUAS consiste no reconhecimento de que as entidades integram a rede socioassistencial e aderem à perspectiva de garantia de direito do usuário. Para este fim é criado um conjunto de resoluções, leis e decretos com o intuito de adequar as instituições que atendem no âmbito da assistência social.

A resolução nº 191, de 10 de novembro de 2005, do CNAS, traz, em seu artigo primeiro, a caracterização das entidades e organizações consideradas de assistência social:

Art. 1º Consideram-se características essenciais das entidades e organizações de assistência social para os devidos fins: I – ser pessoa jurídica de direito privado, associação ou fundação, devidamente constituída, conforme disposto no art.53 do Código Civil Brasileiro e no art. 2º da LOAS; II – ter expressos, em seu relatório de atividades, seus objetivos, sua natureza, missão e público conforme delineado pela LOAS, pela PNAS e suas normas operacionais; III – realizar atendimento, assessoramento ou defesa e garantia de direitos na área da assistência social e aos seus usuários, de forma permanente, planejada e contínua; IV – garantir o acesso gratuito do usuário a serviços, programas, projetos e benefícios e à defesa e garantia de direitos, previstos na PNAS, sendo vedada a cobrança de qualquer espécie; V – possuir finalidade pública e transparência nas suas ações, comprovada por meio da apresentação de plano de trabalho, relatórios ou balanço social de suas atividades ao Conselho de Assistência Social competente; VI – aplicar suas rendas, seus

recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional e na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais.

Para Simões (2009), o Conselho Nacional de Assistência Social, ao regular a rede socioassistencial do SUAS, visando à implementação da Política Nacional de Assistência Social, criou parâmetros rigorosos na delimitação destas entidades e organizações; para que as suas atividades estivessem em consonância e inseridas na rede de proteção social básica e especial, com centralidade na família, de forma articulada e integrada.

Em dezembro de 2006, é aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS. A NOB-RH/SUAS vem ao encontro das diretrizes da PNAS/2004, sobre a política de recursos humanos, considerada um dos eixos estruturantes do sistema, sendo um grande desafio para a concretização da política. Os principais eixos da NOB-RH do SUAS são: diretrizes para gestão do trabalho no âmbito do SUAS; princípios éticos para os trabalhadores do SUAS; equipe de referência; política de capacitação; planos de carreira, cargos e salários; diretrizes para entidades e organizações de assistência social; cofinanciamento para a gestão do trabalho; responsabilidade e atribuições dos gestores; organização do cadastro nacional e controle social (BRASIL-NOB/SUAS, 2006).

Em relação às OSC, que ofertam serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito do SUAS, as diretrizes são:

Valorizar os trabalhadores de modo a ofertar serviços de caráter público e de qualidade conforme realidade do município; elaborar e executar plano de capacitação em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Capacitação; viabilizar a participação de seus trabalhadores em atividades e eventos de capacitação e formação no âmbito municipal, estadual, distrital e federal na área da assistência social; buscar, em parceria com o poder público, o tratamento salarial isonômico entre os trabalhadores da rede pública e da rede prestadora de serviços socioassistenciais, manter atualizadas as informações sobre seus trabalhadores, disponibilizando-as aos gestores para a alimentação do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS (BRASIL-NOBRH-SUAS, 2006, p.21).

O Decreto 6.308, de 14 de dezembro de 2007, reafirma a necessidade de rigor na avaliação de quais instituições são de assistência social; estas, além de realizar atendimento, assessoramento e defesa de direitos dentro do SUAS, devem, também, garantir a universalidade do atendimento sem contrapartida do usuário, bem como ter finalidade pública e transparência em suas ações (BRASIL, 2007).

A Resolução 191/2005 e o Decreto 6.308/2007 definem as entidades e organizações de assistência social que prestam atendimento, assessoramento e atuam na defesa e garantia de direitos como aquelas constituídas sem fins lucrativos, que realizam de forma continuada, serviços, programas e projetos de proteção social e de defesa de direitos socioassistenciais, conforme preconizada na LOAS, PNAS e NOB-SUAS, reconhecidos como parte da rede socioassistencial e da política de assistência social, dirigidos a cidadãos e famílias em situação de vulnerabilidade social e pessoal (PAZ, 2010, p.116).

Em 2009, ocorre uma grande mudança em relação ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, este passa a não ser mais emitido pelo CNAS, ficando a responsabilidade a cargo dos respectivos ministérios, o qual as OSC têm preponderância de atividade. A assistência social com o MDS, à saúde com o Ministério da Saúde e a Educação com o Ministério da Educação.

Como reflete Paz:

Os conselhos, em particular o CNAS, não podem continuar funcionando como cartórios para viabilizar isenções e recursos, desviando-se da função de controle social. Os conselhos são instâncias de partilha de poder, de controle social da qualidade dos serviços prestados à população e de fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Neste sentido, a Lei, 12.101, de 2009, retira do CNAS a função cartorial de certificação das entidades beneficentes de assistência social, função do poder executivo, e reforça o papel de controle social (PAZ, 2010, p.119).

No mesmo ano, 2009, é aprovada a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, Resolução 109^a, do CNAS. Esta organiza todos os serviços por níveis de complexidade dentro do SUAS. As OSC que estarem vinculadas ao SUAS e, conseqüentemente, inscritas nos seus respectivos CMAS, têm que estar adequadas a esta nova tipificação.

A Proteção Social Básica é constituída pelos serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF; serviço de convivência e fortalecimento de vínculos e serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosa.

A Proteção Social Especial de Média Complexidade é constituída pelo serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI; serviço especializado em abordagem social; serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços a Comunidade (PSC).

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade é constituída de: serviço de acolhimento institucional; serviço de acolhimento em república; serviço de acolhimento em família acolhedora e serviço de proteção em situações de calamidades públicas e emergências.

A pesquisa do IBGE e IPEA, em 2010, demonstra que neste ano existiam 290,7 mil Fundações e Associações Sem Fins lucrativos – FASFIL. De 2006 a 2010 observou-se um crescimento de 8,8% do total das FASFIL do Brasil, que passaram de 267,2 mil para 290,7 mil entidades; este aumento é significativamente menor do ocorrido entre 2002 a 2005 (22,6%), destas, cerca de 30 mil são entidades de assistência social, representado 10, 5% das FASFIL, com crescimento de 1,6% neste período (IBGE-FASFIL, 2010).

De 2006 a 2010, as entidades de defesa de direitos e interesses dos cidadãos perderam o dinamismo de crescimento do período anterior e mantiveram-se no mesmo patamar, ou seja, em torno de 87 mil entidades (IBGE-FASFIL, 2010, p.64).

De 2006 a 2010, o crescimento das Fasfil no Brasil foi da ordem de 8,8%. Este aumento, porém, foi bem inferior ao observado em períodos anteriores e à média de crescimento de todos os demais grupos de entidades públicas e privadas, lucrativas e não lucrativas existentes no Cempre (19,7 %) (IBGE-FASFIL, 2010, p.76).

O primeiro período do governo petista foi rico em normatização para as OSC, que tiveram de adaptar-se às novas regras da Política de Assistência Social. Infere-se que este fato contribuiu para a diminuição na dinâmica de formação de novas entidades. Consideramos este período o de **regulação**, posto que a vinculação das organizações ao SUAS impõe a adequação a uma tipificação, cria pré-requisitos para o conveniamento, onde algumas destas OSC não conseguem se ajustar e portanto não se tornam prestadoras de serviços nesta área.

Fechando o período do Governo Lula, foi ainda implantado o Cadastro Nacional do SUAS – CadSUAS e a Resolução nº, 16 de maio de 2010, que define os parâmetros nacionais de inscrição de entidades consideradas de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios.

O governo Dilma Rousseff (2011-2014) fortaleceu o enfrentamento à situação de pobreza extrema vivenciada por muitos brasileiros, lançando O Plano Brasil sem Miséria que objetiva: “Promover a inclusão social e produtiva da população

extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza” (BRASIL, 2013).

Os Centros de Referência de Assistência Social nos territórios – CRAS são os principais articuladores para a concretização deste novo plano, sendo chamados de “porta de entrada” do cidadão no acesso às Políticas de Assistência Social no território.

Apesar do SUAS ser um avanço na garantia dos direitos socioassistenciais, este ainda está imerso no modelo do capitalismo excludente, o que torna a sua ação contraditória, pois apesar das grandes conquistas, esta política tem a conformação similar às políticas sociais de filiação neoliberal, quando focalizam e centralizam a sua ação nos programas de transferência de renda e no foco ao combate da extrema pobreza.

Pereira e Siqueira (2010) relatam que a maioria dos benefícios sociais brasileiros baseia-se numa metodologia e no conceito de pobreza limitado à renda, gerando inúmeros problemas, dentre eles: o fato de o indivíduo beneficiado pelo programa ter que estar abaixo da linha de indigência, perdendo o benefício se melhora a sua condição, posteriormente retornando à situação de vulnerabilidade, caso as circunstâncias mudem, criando um círculo vicioso de manutenção da pobreza.

Outra constatação é a questão do desemprego, pois, ao conseguir um emprego e ultrapassar o corte de renda, o indivíduo terá que optar por um (emprego) ou outro (benefício). E, por último, a poupança, que pela mesma razão é desestimulada, pois quem a possui, muitas vezes, não têm os requisitos para o benefício.

(...)os conceitos de pobreza, com base apenas no critério da renda, conduzem a uma natural focalização baseada em linhas ou faixas de elegibilidade. Isso acarreta o enfraquecimento das políticas sociais, visto que, contraditoriamente, elas são implementadas com o objetivo de reduzir o gasto social e de redirecionar os recursos da assistência pública para o capital (PEREIRA; SIQUEIRA, 2010, p.218).

A focalização da pobreza extrema gera, além das consequências acima citadas, o protagonismo dos programas de transferência de renda, em detrimento, da oferta de serviços essenciais básicos e universalizantes.

Em julho de 2011 é criada a Lei nº 12.435 que altera a LOAS e já insere em seus artigos o Sistema Único de Assistência Social e o pré-requisito de vinculação ao SUAS das entidades que atuarem no atendimento, assessoramento e defesa de direitos na Política de Assistência Social.

Em 2012 é criada a nova NOB-SUAS, Resolução CNAS nº 33, com algumas alterações importantes para a efetivação da política nos territórios, dentre elas: a classificação dos municípios a partir do índice de desenvolvimento do SUAS – ID SUAS; a obrigatoriedade de instituir a área de vigilância socioassistencial; institui um setor responsável pela gestão do trabalho; institui responsabilidades comuns a todos os entes federativos; estabelece, além do Plano de Assistência, o pacto de aprimoramento do SUAS entre os entes municipais, estaduais, Distrito federal e União, além de outras mudanças na área do financiamento, conselhos de direito e gestão do sistema (BRASIL-NOBSUAS, 2010).

A lei 12.868, de 15 de outubro de 2013, traz mudanças nos procedimentos atuais para as entidades obterem filantropia, alterando parte a lei 12.101 de 2009. Estas mudanças se referem ao período de validade do CEBAS, inclusão de serviços que passam a ser considerados de assistência social e outras alterações vinculadas as OSC ao requererem a filantropia.

No contexto do SUAS o Estado não se retira de suas responsabilidades no planejamento, gestão e execução da reprodução social, pelo contrário, deve ampliar-se, assumindo que todas essas esferas, imprescindíveis para o desenvolvimento do indivíduo, são incumbência do Estado.

A capilaridade das entidades permite ao Estado alargar o seu acesso em locais inicialmente não atingidos pelo mesmo, o desafio é ampliar o atendimento, conservar parcerias importantes, mas não comprometer a esfera de ação estatal.

Recentemente várias denúncias envolvendo as ONGs estão sendo veiculadas pela mídia; a ABONG – Associação Brasileira de ONGs, em nota pública³⁶, defende um Novo Marco regulatório para as OSC, com maior regulamentação e

³⁶ Esta nota, veiculada na data de 28 de outubro de 2011, no site da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG discorre sobre a necessidade da não generalização e da não criminalização das ONGs, além da necessidade de um maior diálogo e aproximação destas Organizações, representadas pelo **Comitê da Plataforma de um novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil**, com o Governo Federal, a fim de, através de um esforço coletivo, garantir que uma legislação e ação regulatória coerente possa balizar as relações entre ONGs e Governo. Disponível em: <http://www.abong.org.br/notas_publicas.php?id=4502>. Acesso em: 30 jan. 2013.

transparência, bem como o fortalecimento desta, sem que isso represente o enfraquecimento do Estado em cumprir as suas responsabilidades.

A ABONG iniciou um movimento com o lema: “Organizações da Sociedade Civil: nossa bandeira é o Brasil”, objetivando sensibilizar a sociedade no que tange à concretização deste novo marco regulatório, com o intuito de estabelecer uma relação de maior transparência com o Estado e o reconhecimento do papel que muitas destas organizações desempenham para a consolidação da democracia. Segundo a ABONG:

A ausência de uma legislação adequada traz graves consequências para as organizações da sociedade civil. Mesmo com a abertura de canais de acesso a fundos públicos, o papel das ONGs nos dias atuais está reduzido à execução de políticas governamentais e em condições extremamente restritivas. Observa-se uma fragilização quase generalizada das condições de trabalho das organizações e uma suspeição que dificulta a sua interação com gestores públicos idôneos e com a sociedade de forma geral. Por outro lado, algumas organizações foram criadas ou usadas para driblar regras da gestão pública e favorecer grupos ligados a governantes inescrupulosos. Essa situação levou a escândalos e a campanhas de difamação que acabaram manchando, injustamente, a imagem do conjunto das ONGs. Nesse sentido, teme-se no Brasil um fenômeno já comum em outros países: a consolidação de um ambiente político e institucional hostil e desfavorável para atuação da sociedade civil organizada (ABONG, 2013).

Como método de exposição foi organizado um quadro (3), citando a principal legislação da assistência social no Brasil após a Constituição Federal de 1988, a interface dessas leis com as OSC e as leis, decretos e resolução que regulam a atividade destes entes.

Ao longo deste tempo, a atuação destas entidades tiveram períodos de grande incentivo, em especial no governo FHC, sendo legitimadas por uma legislação ampla, um projeto de reforma do Estado, tornando sua participação decisiva para a proposta de afastamento deste em áreas essenciais para a sociedade.

Outro momento (Governos Lula e Dilma) consideramos um período de regulação, com uma ampla legislação que normatiza a ação destas entidades, principalmente após o início do processo de implementação do SUAS, porém em ambas as situações, como demonstra o movimento encabeçado pela ABONG, por um novo marco regulatório, as OSC não desempenham um papel que este movimento considera de fortalecimento da democracia, ficando numa posição de execução das políticas ou excluída de uma verdadeira participação na vida política

do país. Um novo marco seria imprescindível, inclusive para dificultar o acesso ao fundo público de um conjunto de instituições criadas com objetivos escusos existindo para o desvio de recursos e o favorecimento de grupos em particular.

Quadro 3 - Legitimação e Regulação das Entidades de Assistência Social no Brasil – Pós Constituição Federal de 1988

<p>Gov. José Sarney (1985 - 1990)</p>	<p>Gov. Fernando Collor de Mello (1990-1992)</p>	<p>Gov. Itamar Franco (1993 – 1994)</p>	<p>Gov. Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)</p>	<p>Gov. Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010)</p>	<p>Gov. Dilma Rousseff (2011 – Atual)</p>
<p>Constituição Federal – Out.88</p> <p>Art.204º – Rege as ações governamentais na área da assistência que deverão ser organizadas com a coordenação e normas gerais definidas pela esfera federal e a coordenação e execução pelas esferas estaduais e municipais, bem como as entidades beneficentes e de assistência social.</p> <p>Lei 7689/Dez.88 – Contribuição Social sobre o lucro das pessoas jurídicas, destinado à Seguridade Social.</p>	<p>Lei 8069/Jul.90 – Estatuto da Criança e do Adolescente</p> <p>Art.68º Rege programas sociais que tenham como base o trabalho educativo realizado por entidade governamental e não governamental.</p> <p>Art. 260º – Dedução do Imposto de Renda ao Fundo da Criança e do Adolescente.</p> <p>Lei 8212/Jul.91 – Organização da Seguridade Social – Art. 55º Isenção de Contribuição à entidade beneficente de assistência social que cumpre determinados critérios estabelecidos pela lei.</p> <p>Lei 8242/Out.91 – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- CONANDA</p> <p>Art.3º Rege a composição do CONANDA sendo paritária entre representantes do poder executivo e de entidades não governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e adolescente.</p>	<p>Decreto nº 794/ Abr.93 – Estabelece limite de dedução do imposto de renda correspondente a doações em favor dos Fundos de Direito da Criança e do Adolescente.</p> <p>Lei 8.742/Dez.93 LOAS</p> <p>Art. 1º Rege sobre a Assistência Social sendo direito do cidadão e dever do Estado, realizada através da ação integrada entre iniciativa pública e da sociedade.</p> <p>Art. 3º Definição de Entidades de Assistência Social e sua classificação em entidades de atendimento, assessoramento e de defesa e garantias de direito.</p>	<p>Lei 9.429/Dez.96 – Prorrogação do prazo para certificação de entidades de fins filantrópicos e recadastramento junto ao CNAS.</p> <p>Lei 9.608/ Fev.98 – Lei do Voluntariado. Dispõe sobre o serviço Voluntário e outras providências.</p> <p>Art. 1º Define o serviço voluntário podendo este ser prestado por pessoa física a entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos que tenham objetivos cívicos.</p> <p>Decreto nº 2.536/Abr.98 – Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos.</p> <p>Lei 9.637/ Maio98 – Lei das Organizações Sociais. Qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organizações Sociais.</p> <p>Resolução CNAS nº 31 /Fev.99-Normas para concessão do registro de entidade no CNAS.</p> <p>Lei 9.790/Mar.99. Lei da OSCIP. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.</p>	<p>Decreto nº 5.003/Mar.2004 – Dispõe sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.</p> <p>Decreto nº 5.089/Maio 2004 Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do CONANDA.</p> <p>Resolução 145º/Out.2004 Aprova a Política Nacional de Assistência Social.</p> <p>Resolução 130º Jul.2005 – Aprovação da Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social NOB-SUAS.</p> <p>Resolução 188º/Set.2005 - Dispõe sobre convênios de parceria entre Entidades e Gestores</p> <p>Resolução CNAS nº 191/Nov.2005 Regulamentação do art.3º; Regulamentação das entidades de assistência.</p> <p>Resolução 269º/Dez.2006 Aprova a Norma Operacional básica de Recursos Humanos do SUAS.</p> <p>Decreto 6308/ Dez.2007 - Dispõe sobre entidades e organizações de assistência social</p> <p>Implantação do cadastro nacional do SUAS-CadSUAS – Rede Pública e Privada – 2009</p> <p>Portaria SNJ nº 30/Jun.09 – Normas complementares para qualificação de OSCIP.</p>	<p>Lei 12.435/Jul.2011 – Altera a LOAS, adequando-a PNAS e ao SUAS.</p> <p>Art. 6ºB garante a oferta das proteções básica e especial pela rede integrada pelos entes públicos e/ou entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS.</p> <p>Resolução 17/Junho 2011</p> <p>Ratifica a equipe Referência da SUAS; reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as funções essenciais de gestão do SUAS.</p> <p>Resolução 27/ Set. 2011 – Caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direito no âmbito da AS.</p> <p>Resolução CNAS 33/ Dez. 2012 – nova NOB/SUAS</p> <p>Resolução 04º /Mar.2013 - Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social – PNEP/SUAS.</p> <p>A lei 12.868 de 15 de outubro de 2013 traz mudanças nos procedimentos atuais para as entidades obterem filantropia, alterando parte a lei 12.101 de 2009.</p>

			<p>Decreto nº 3.048/Maio 99 Regulamenta organização e custeio da seguridade social.</p> <p>Portaria MJ nº361/Jul.99 Regulamenta procedimentos para qualificação de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos como OSCIP.</p> <p>Resolução CNAS nº 143/Out.99 – cancela registro e certificado para entidades qualificadas como OSCIP.</p> <p>Resolução CNAS nº 177/Ago.2000 Regulamenta a renovação e a concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.</p> <p>Lei 10.406/Jan.2002 – Novo Código Civil. Dispõe sobre a criação das associações. Art. 53º e Fundações Art. 62º.</p> <p>Resolução CNAS nº 2/ Jan. 2002 – Concessão de registro e certificado de entidade Beneficente de assistência social.</p> <p>Resolução CONANDA nº76/Fev.2002 – Criação de certificado para captação de recurso junto ao Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.</p>	<p>Portaria SNJ. 31/Jun.09 – Delega competências para processar qualificações como OSCIP.</p> <p>Lei 12.101/Nov.2009- Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742/Dez.93.</p> <p>Resolução 109/Nov.2009– aprova tipificação nacional dos serviços socioassistenciais.</p> <p>Resolução CNAS nº 16/ Maio2010 Define parâmetros nacionais para as inscrições das entidades/bem como a inscrição dos serviços, programas, projetos e benefícios.</p> <p>Decreto 7237/Jul.2010 - Regulamenta a Lei nº 12.101, 27/11/2009, dispõe sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social.</p> <p>Decreto 7300/Set.2010 - Regulamenta o art. 110 da Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010, e altera o Decreto no 7.237, de 20 de julho de 2010, que regulamenta a Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social.</p> <p>Decreto 7334/Out.2010 - Institui o Censo do Sistema Único de Assistência Social – Censo SUAS.</p>	
--	--	--	---	---	--

Fonte: Decretos, Leis e Resoluções no Brasil pós CF/1988 relacionados às OSC; Szazi (2006) e Simões (2009). Organizado pela Autora (2013).

4 O PESQUISADOR PEREGRINO: O PROCESSO METODOLÓGICO

O peregrino é aquele que se impõe uma jornada, na qual acredita que em seu final realizará algo internamente que o fará não ser mais a mesma pessoa que iniciou a peregrinação. Mesmo quando não é religioso este caminhar é um ato de fé, pois o peregrino caminha para algo ou por algo, vislumbrando a possibilidade de uma transformação de si mesmo no final de sua marcha.

Entretanto, não é o fim da jornada que faz o peregrino, mas o caminho, o ato de caminhar é que torna alguém um peregrino; e o pesquisador “caminha” por seu objeto de pesquisa, tornando-se pesquisador no ato de pesquisar. O peregrino precisa de apoio no desafio de ir-se, precisa de instrumentos, de um mapa e até de uma bússola; alguns estudam as estrelas, outros as pegadas deixadas no caminho, observam atentamente os sons a sua volta e alguns, com mais sorte, compartilham esta marcha com outros andantes.

Para o pesquisador não é diferente, este também só consegue pesquisar com um conjunto de instrumental teórico e metodológico que o guiam nos desafios impostos pela pesquisa. Além disso, ninguém se torna pesquisador sozinho, apesar de, em muitos momentos, este ser um ato solitário. A pesquisa é para além de si mesma uma construção coletiva, onde fazem parte: os mestres, os colegas, os escritos compartilhados, os exemplos a serem seguidos e os desafios a serem superados. Por isso, pretendemos, neste capítulo, expor o processo da pesquisa em sua totalidade possível, pois as palavras possuem seus limites quando descrevem a experiência humana; contudo, a exposição genuína e clara deste processo faz parte do tornar-se pesquisador.

Começamos com o método que norteia esta pesquisa. O método pode ser comparado ao mapa, à bússola e, ao mesmo tempo, ao exercício do olhar, constituindo indicações e não fórmulas prontas com um final sujeito a testes de validação, principalmente se este for o método Marxiano de pesquisa: **o método dialético-crítico.**

[...] para Marx, o objeto da pesquisa têm existência objetiva; não depende do sujeito, do pesquisador, para existir. O objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica, é apreender a essência do objeto (NETTO, 2009, p.674).

Marx partia, em suas análises, da dimensão real, cotidiana, para depois formar o pensamento; para ele a relação entre forças produtivas e formas de trocas, ou seja, a forma material é o que fundamenta, num processo dependente, qualquer forma de pensamento, seja ela intelectual, política ou religiosa (MARX, 2001).

A questão de atribuir ao pensamento humano uma verdade objetiva não é uma questão teórica, mas sim uma questão prática. É na práxis que o homem precisa provar a verdade, isto é, a realidade e a força, a terrenalidade do seu pensamento. A discussão sobre a realidade ou a irrealidade do pensamento – isolado da práxis – é puramente escolástica (MARX, 2001, p.100).

Por isso o seu método de análise parte do real, sendo o conhecimento teórico:

Reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa, ou seja, pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto que pesquisa [...]. E esta reprodução (que constitui propriamente o conhecimento teórico) será tanto mais correta e verdadeira quanto mais fiel o sujeito for do objeto (NETTO, 2009, p.673).

O método dialético-crítico não é um método fácil, não existe um conjunto de fórmulas e definições, bem como de regras para iniciar uma investigação; pelo contrário, no método Marxiano de pesquisa não é o pesquisador que enquadra o seu objeto de pesquisa, e sim “é a estrutura e a dinâmica do objeto que comandam os procedimentos do pesquisador” (NETTO, 2009, p.689).

O método, para Marx, estava além da reflexão pura e simples. A realidade é um constructo, que deve ser vivido e refletido criticamente, e o pesquisador Marxiano objetiva também intervir na realidade. A pesquisa, então, “extraí” desta realidade suas múltiplas determinações. Por tais razões, esta pesquisa baseia sua metodologia na Teoria Social Marxiana, articulada com suas três categorias nucleares: a totalidade, a contradição e as mediações.

Quando se busca analisar e aprofundar sobre a temática SUAS e as Organizações da Sociedade Civil, nada menos que uma visão de **Totalidade** é necessária, através das diversas nuances desta temática, tais como: relações de poder no território, cooptação dos movimentos sociais pelo capital, resistência, políticas sociais, relação público-privada, proteção social e capitalismo, dentre outros, com os diversos atores que não se somam em busca de respostas ao problema apresentado, e sim se articulam em infinitas possibilidades, alterando-se

dinamicamente, num processo ativo de realidade dinâmica e em constante mudança.

A Totalidade, mais do que a reunião de todas as partes, significa um todo articulado, conectado, onde 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).

Mas esse processo não é feito com exclusão seletiva do real, e sim com sua inclusão total, principalmente em relação às **Contradições** inerentes nas situações, instâncias, processos e atores.

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).

Imprescindível à categoria **Mediação**, que auxilia no diálogo entre esta totalidade, sua historicidade, e o movimento do real, objetivando sempre ir além da aparência ao se deparar com um problema a ser investigado.

Netto (2009) afirma a necessidade de uma atitude investigativa onde:

O profissional precisa encontrar as principais mediações que vinculam o problema específico com que se ocupa com as expressões gerais assumidas pela “questão social” no Brasil contemporâneo e com as várias políticas sociais (privadas ou públicas) que se propõe a enfrentá-las (NETTO, 2009, p. 695).

Para Minayo (2010, p. 182), a área de interesse do pesquisador pode ser definida como “um campo de práticas e teorias em que as questões que lhe incitam a curiosidade científica se concentram”, e é no profundo desta área de interesses que a autora considera a morada do problema de investigação.

Nessa perspectiva, nossa opção investigativa foi a que mais se aproximou de nossa trajetória e vivência diária, como participante de uma OSC vinculada à Política de Assistência, em constante interface com o Estado e a gestão pública. Os contatos diários com os trabalhadores que materializam a política pelas Organizações da Sociedade Civil, que compõem a rede socioassistencial do município de Porto Alegre, no processo de efetivação do SUAS, nos instigaram com o problema de pesquisa: **De que forma a Rede Socioassistencial Privada, diante**

da implementação do SUAS, se configura como um ator político na efetivação da Política de Assistência Social como direito?

Para aprofundar esta problemática foi necessária a formulação de questões que norteassem os objetivos da pesquisa, estas foram:

a) Qual o ordenamento das instituições socioassistenciais após a implementação do SUAS e como estas se adequaram às tipificações dos serviços socioassistenciais?

b) Como ficam as relações nos territórios entre o gestor público e as instituições socioassistenciais privadas locais, em relação à execução dos Programas, serviços e benefícios socioassistenciais, a partir da implementação da Política de Assistência Social, através do SUAS?

c) Como se dá a participação das instituições socioassistenciais em espaços de Controle Social, garantidos pela Constituição Federal, com ênfase na fiscalização dos serviços socioassistenciais, mobilização social na indicação de prioridades na garantia da efetivação da assistência social como direito pela sociedade?

A partir das questões norteadoras, construíram-se objetivos que balizaram todo o estudo, sendo o Objetivo Geral:

a) Analisar a configuração da rede socioassistencial privada no município de Porto Alegre/RS, diante da implementação do SUAS, com vistas a sua participação como um ator político na efetivação da Política de Assistência Social como direito.

E os Específicos:

a) Investigar a configuração das instituições sociais, após implementação do SUAS, examinando as modificações incididas na rede socioassistencial privada, para a adequação à nova tipificação dos serviços socioassistenciais.

b) Compreender a dinâmica relacional entre gestor público e rede socioassistencial privada, no que tange à execução dos Programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais, a partir da implementação do SUAS nos territórios.

c) Avaliar a participação das instituições socioassistenciais em espaços de Controle Social, consolidando o necessário caráter democrático e transparente da política.

Além do método dialético-crítico, optou-se pela **pesquisa qualitativa de caráter exploratório**, conjugando atividades específicas que possuem aspectos

comuns e auxiliam a compreender a realidade social em que se materializa a temática pesquisada, de forma global, observando-a em seu contexto, visando não incorrer em equívocos de interpretação (TRIVIÑOS, 2011). Além disso, a pesquisa possibilita conhecer a realidade de forma mais profunda, produzindo conhecimento e contribuindo para a discussão e o aprofundamento na temática: Política de Assistência Social no Brasil. Em suma, a proposta desta pesquisa é contribuir para o debate decorrente da relação entre os diversos atores relacionados à Política de Assistência Social, vislumbrando, ainda, ser uma possibilidade de investigação mais ampla, através da concretização das etapas de uma Pesquisa Qualitativa.

O *locus* da pesquisa foi o município de Porto Alegre/RS, e os sujeitos foram Coordenadores dos CRAS e Gestores de Instituições Sociais. O universo do CRAS em Porto Alegre atualmente é de 22 equipamentos³⁷ e o universo de Instituições que executam Políticas de assistência Social é de 135 instituições³⁸ conveniadas com o Gestor Público. Com base neste universo, foi pesquisada uma **amostra do tipo intencional**, cujos critérios foram:

a) CRAS:

- CRAS implantado a partir de 2010;
- CRAS que tenham uma equipe multidisciplinar;
- CRAS incluídos entre as cinco regiões do Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre, com menores índices em Desenvolvimento Humano da cidade e maiores em Vulnerabilidade Social.³⁹

Atendendo a estes critérios, a amostra foi constituída pelos CRAS das regiões: **Restinga, Lomba do Pinheiro, Nordeste e Norte do Município de Porto Alegre/RS.**

b) Instituições Sociais:

- Possuir mais de cinco anos de Funcionamento.

³⁷ Importante salientar que no site do Observa POA constam apenas 19 equipamentos, sendo que atualmente já foram inaugurados mais 3 Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, ainda não atualizado no site. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatório>. Acesso em: 25 abr. 2013.

³⁸ Similar ao número de CRAS, o número de instituições conveniadas com a Fundação de Assistência Social e Cidadania - FASC, não foi atualizada no Observatório POA, podendo ocorrer variações quanto ao Universo. Porém, inferimos que esta variação não alterou a amostra necessária para a realização da Pesquisa proposta. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatório>. Acesso de 25 de abr.2012.

³⁹ Para a efetivação dos critérios da amostra, foram necessários estudos nos indicadores do banco estatístico do Observatório Porto Alegre, onde são indicados os índices de desenvolvimento humano, vulnerabilidades, indigência, pobreza, longevidade, renda e educação. Disponível em: <http://bancoestatistico.procempa.com.br/?modulo=indicadores&p=2,0,0>. Acesso em: 25 abr. 2012.

- Executar Serviços Socioassistenciais na Proteção Social Básica conveniada com a Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC.

- Estar referenciada aos CRAS incluídos entre as cinco regiões com menores Índices em Desenvolvimento Humano e maiores índice de vulnerabilidade social da cidade.

Atendendo a estes critérios a amostra se constituiu de doze Instituições das regiões: **Restinga, Lomba do Pinheiro, Nordeste e Norte do município de Porto Alegre/RS.**

Essas regiões aparecem como grandes vazios de atendimento da Política de Assistência Social, por isso, necessário, antes de prosseguir com a metodologia, fazer uma breve caracterização dessas regiões, quantidade de equipamento próprios do Estado e das OSC, tendo como propósito facilitar o processo de análise; porquanto o conhecimento destes territórios e suas carências construirão parte dos desafios da implementação do SUAS na cidade, porém antes **contaremos um pouco da nossa história como peregrina na vida e na política de assistência.**

4.1 A PEREGRINAÇÃO NA VIDA E NA PESQUISA

Nossa trajetória ou caminhada dentro da Política de Assistência Social começa quando entramos na entidade⁴⁰ a que estamos até hoje vinculada. Este momento faz 20 anos, e podemos afirmar que se constitui num processo constante de aprendizado, busca de inteireza e fortaleza interiores.

O início da peregrinação se dá na Bahia, nossa terra de nascimento. Nascemos em uma comunidade que vivia com naturalidade as expressões da questão social, num meio político conservador e violento, em espaços onde a política social não se constituía e o povo, criava redes de solidariedade profunda, para dar conta dessa mácula de injustiça, tão presente na nossa região de nascimento – o interior, região do cacau, dos escravos, da distância da capital.

Ao nascer na periferia, essa vivência constante de precariedade e iniquidade nos fez muito cedo optar pela resistência, mesmo sem os conceitos e teorias para nos embasar, elementos que fomos buscando ao longo de nossa formação.

⁴⁰ A instituição que trabalhamos é a AMURT-AMURTEL, fundada em 1988, atua nas regiões Restinga, Sul e Extremo Sul da cidade de Porto Alegre.

Foi aos 16 anos que uma OSC entra em nossa vida e a muda, ampliando os horizontes, reconhecendo potencialidade perdidas, convidando-nos a exercer a nossa cidadania, auxiliando no enfrentamento de todo um entorno de dificuldades, porém, rico em potencialidades; foi então que, em 1995, visitamos pela primeira vez, por meio desta OSC, o Rio Grande do Sul e sua capital, Porto Alegre.

Podemos dizer que foi amor à primeira vista ou à primeira visita, que incluiu uma imersão num acampamento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, o encantamento com a efervescência política da cidade, a experiência única de presenciar o Orçamento Participativo e o avanço em termos de democracia os quais testemunhamos e que fez-nos amar ainda mais a cidade.

Sendo Porto Alegre a sede nacional da organização que trabalhamos, em 2000 tivemos a oportunidade de morar nessa capital, e nos permitir sermos adotada e virarmos “baiúcha”, um pouco baiana e um pouco gaúcha.

A OSC que atuamos cresceu junto conosco, foram estabelecidos mais convênios, vivenciamos os altos e baixos das tensões com o poder público, a dificuldade no estabelecimento de relações e parcerias dentro das próprias OSC, o reconhecimento da contradição nestas entidades, a diferença de concepções, valores e posturas, todas estas constatações nos fizeram querer aprofundar sobre a participação destes entes na vida pública.

Com a implementação do SUAS ficou mais crítico o papel das OSC e a nossa inserção no mestrado do **Serviço Social da PUCRS** auxiliou ir à raiz deste problema. Num ambiente marxista ou marxiano, não simpatizante das OSC, foi na PUCRS, como militante da Política de Assistência Social, por uma entidade prestadora de serviços (não somente), que crescemos um pouco mais como pessoa, profissional e muito como pesquisadora (ou aspirante).

Os ambientes que nos desafiam têm a potência de nos libertar, de nos fazer mudar e melhorar. O estudo de Marx e Gramsci nos aproxima ainda mais da proposta que entendemos ser as OSC, **espaços de disputa de projetos societários, do conflito, e também do convencimento e do consenso, espaço de contradição, ou seja, com potencialidades alienadoras e emancipadoras.**

No entanto, o nosso interesse é aprofundar nas nuances, nos detalhes, situações e o quanto esta contradição se estabelece a partir do SUAS, nos territórios, no dia a dia, onde a vida emerge, nas falas dos que vivem e trabalham para que o SUAS se consolide.

A experiência como Conselheira Municipal, já na nossa segunda gestão, em especial na Coordenação da Comissão de Normas, que analisa os processos das entidades para obter a inscrição, bem como a possibilidade de estas obterem novos convênios, fez querer ainda mais responder perguntas que nos afligem, a partir deste cotidiano, como conselheira, como Controle Social.

Nossa utopia, enquanto militante de uma OSC, é desaparecer – pode ser um paradoxo, mas o nosso horizonte é que as entidades não necessitem mais da conta “dos mínimos sociais”, estes, o Estado deve prover; acreditamos que a associação de pessoas sempre vai existir, mas que existam não para o mínimo, e sim para o belo, a arte e a busca de um sentido para a vida.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DAS REGIÕES PESQUISADAS

A Região **Restinga**, região 08 do OP, é constituída por quatro entidades conveniadas. A Restinga é considerada um dos maiores bairros da capital, sendo o mais populoso do município, contando com uma população três vezes maior do que planejada inicialmente (FASC/VIGILÂNCIA, 2013). Historicamente é uma região com uma comunidade atuante e de grande participação nas conquistas de direitos. É vista com estigma pela cidade como um local de precariedades, porém, para além das precarização, existe uma efervescência cultural, lutas sociais e busca de dignidade e respeito das comunidades na Restinga.

As principais vulnerabilidades apresentadas na região são: baixa renda, alta taxa de desemprego, analfabetismo, insegurança alimentar, situação de drogadição, tráfico, negligência em relação à criança, jovens e adultos, demandas de provisão material, principalmente habitação, ausência de serviço de saúde mental em especial para tratamento de dependência química e violência urbana. Foi considerada território da paz, sendo executado, em 2011/2012, o projeto PROTEJO, vinculado ao Ministério da Justiça, em atendimento a Jovens que, em sua trajetória de vida, cometeram algum ato de infração (FASC/VIGILÂNCIA, 2013).

A rede de atendimento própria é constituída de dois CRAS: um ampliado, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo crianças e idosos, e um CREAS que inclui o Serviço de abordagem Social adulto e o Serviço de Cumprimento de Medida em Meio Aberto. A **rede conveniada** atende o Serviço de Convivência e

Fortalecimento de Vínculos de criança, adolescente, Pró-jovem adolescente, Acolhimento Institucional, Serviço de abordagem de criança e adolescente em situação de rua – Ação Rua, Serviço de Atendimento Familiar – SAF.

O ponto nevrálgico da região é o alto índice de violência que vitimiza principalmente os jovens, necessitando de investimento público para o enfrentamento desta situação. Existe um vazio de atendimento, principalmente no micro território que faz divisa com a Lomba do Pinheiro (FASC/VIGILÂNCIA, 2013). Em relação às instituições que atendem a região, atuam em mais de uma sede nos microterritórios, fazendo a cobertura de grande parte do atendimento em todos os níveis de complexidade.

Quadro 4 - Entidades que compõem a região Restinga

1.	MITRA
2.	AMURT AMURTEL
3.	Associação Comunitária Núcleo Esperança
4.	IPSDP – João Paulo Segundo – casa Lar Bons Meninos

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados da FASC/Vigilância (2013).

A Região **Lomba do Pinheiro**, região 04 do OP, é constituída por 6 entidades conveniadas. É uma região de grande extensão geográfica e demográfica, dividida em quatro microrregiões, com três comunidades tradicionais indígenas. As principais vulnerabilidades do território são: ocupações irregulares, falta de saneamento básico, insegurança alimentar, alta taxa de desemprego e baixa escolaridade da população, uso de drogas e violência. (FASC/VIGILÂNCIA, 2013).

A Lomba do Pinheiro é considerada Território da Paz⁴¹, pois consiste em uma das quatro regiões de maior índice de vulnerabilidade da cidade.

A rede de atendimento própria constitui-se de dois CRAS, sendo um ampliado, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e idosos; e um CREAS, que inclui o Serviço de abordagem Social adulto e o Serviço de Cumprimento de Medida em Meio Aberto e Serviço de Acolhimento Institucional. A **rede conveniada** atende o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de criança, adolescente e idosos, Pró-jovem adolescente, Acolhimento Institucional,

⁴¹ Territórios da Paz são territórios de alta vulnerabilidade e violência, mapeados pelo Programa Nacional de Segurança Pública – PRONASCI, vinculado ao Ministério da Justiça. As ações que foram desenvolvidas na região, porém, já se extinguíram, foram: o PROTEJO, que atendeu 120 jovens entre 15 a 24 anos expostos a situações de violência, executado pela FASC e Mulheres da Paz, sob a execução da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU).

Serviço de abordagem de criança e adolescente em situação de rua – Ação Rua, Serviço de Atendimento Familiar – SAF.

Apesar de um vasto território e densidade demográfica, a Região Lomba do Pinheiro possui poucas institucionais em relação outras regiões, porém algumas destas entidades executam inúmeros serviços possuindo várias sedes na mesma região.

Quadro 5 - Entidades que compõem a região Lomba do Pinheiro

1.	Centro de Promoção da Criança e do Adolescente – CPCA
2.	Creche Balão Mágico
3.	Casa da Criança Algodão Doce
4.	Sociedade de Moradores da Vila São Pedro
5.	AMURT-AMURTEL
6.	Centro de Reabilitação Vita/Asilo

Fonte: Organizado pela autora com base nos dados da FASC/Vigilância (2013).

A Região **Nordeste**, região 06 do OP, é constituída por nove entidades conveniadas. Esta região possui o maior índice de vulnerabilidade do município (OBSERVA POA, 2004). As principais vulnerabilidades do território são: desemprego, renda precária, insegurança alimentar e baixa escolaridade; 30% de sua população se encontram na linha de pobreza e há um alto índice de violência, vitimizando principalmente os jovens. (FASC/VIGILÂNCIA, 2013).

A rede de atendimento própria constitui-se de dois CRAS, um CREAS que atende a região Eixo Baltazar e Nordeste, que inclui o Serviço de abordagem Social adulto e o Serviço de Cumprimento de Medida em Meio Aberto. A **rede conveniada** atende o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de criança, adolescente e idosos, Pró-jovem adolescente, Acolhimento Institucional, Serviço de abordagem de criança e adolescente em situação de rua – Ação Rua, Serviço de Atendimento Familiar – SAF.

Esta região também se caracteriza por possuir serviços próprios e conveniados, em quantidade aquém do mínimo necessário para o enfrentamento das demandas do território. As entidades atendem todos os níveis de complexidade e são constituídas por perfis diversos, porém predominam entidades de pequeno porte, como Clubes de Mães e Associações Comunitárias, atuando em todos os níveis de complexidade.

Quadro 6 - Entidades que compõem a região Nordeste

1.	CEMASI – USBEE
2.	Lar Esperança
3.	Wenceslau Fontoura
4.	Tia Helena (Jardim da FAPA).
5.	Clube de Mães Mundo Novo
6.	Clube de Mãe Bárbara Maix
7.	Associação de Moradores da Vila Esperança Cordeiro
8.	CEACRI.
9.	Casa do Excepcional Santa Rita de Cássia.

Fonte: Organizado pela autora com base nos dados da FASC/Vigilância (2013).

A Região **Norte**, região 05 do OP, é constituída por 6 entidades conveniadas. As principais vulnerabilidades do território são: moradia, urbanização e saneamento básico, tráfico de drogas, falta de espaços de convivência e alta taxa de desemprego. Possui extenso território e várias áreas consideradas vazios de atendimento e número insuficiente de serviços socioassistenciais, principalmente para população adulta (FASC/VIGILÂNCIA, 2013).

A rede de atendimento própria constitui-se de dois CRAS, sendo um ampliado, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e idosos, um CREAS que inclui o Serviço de abordagem Social adulto e o Serviço de Cumprimento de Medida em Meio Aberto. A **rede conveniada** atende o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de criança, adolescentes e idosos, Pró-jovem Adolescente, Acolhimento Institucional, Serviço de abordagem de criança e adolescente em situação de rua – Ação Rua, Serviço de Atendimento Familiar – SAF, habilitação e reabilitação de PCDs.

Tanto os serviços próprios quanto os conveniados aparecem na região em quantidade aquém do mínimo necessário para o enfrentamento das demandas do território. As entidades atendem todos os níveis de complexidade e são constituídas por perfis diversos, desde pequenas associações/clube de mães, a entidades que têm interface com a saúde e entidades de defesa de direitos no recorte etnia.

Quadro 7 - Entidades que compõem a região Norte

1.	Instituto de pesquisa e Intervenção sobre relações raciais – Sempre Mulher
2.	Clube de Mães Margarida Alves – Chico Pão
3.	Escola de Educação Infantil Trenzinho da Alegria
4.	Aldeia Infantil SOS
5.	ASA Casa Lar Nazareno
6.	SEMEAR/Serviço Médico Educacional de Atendimento em Reabilitação

Fonte: Organizado pela autora com base nos dados da FASC/Vigilância (2013).

4.3 CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS PESQUISADOS

Os **sujeitos do presente estudo** foram constituídos pelos coordenadores de CRAS (em número de quatro sujeitos) e dirigentes das Entidades Sociais (em número de doze sujeitos). As OSC foram eleitas a partir dos critérios pré-estabelecidos no projeto de pesquisa, sendo três instituições e um CRAS por região, **totalizando dezesseis sujeitos**. Abaixo os Quadros 8 – caracterização dos Dirigentes entrevistados e 9 – caracterização das Coordenações de CRAS pesquisadas.

Quadro 8 - Caracterização dos Dirigentes

Sujeito	Abrev.	Gênero	Idade	Atuação na Assistência Social (anos)	Formação	Cargo
Dirigente 1	D1	F	46	17	Serviço Social incompleto	Diretor
Dirigente 2	D2	M	52	14	Filosofia/ Teologia	Diretor
Dirigente 3	D3	M	38	13	Filosofia	Gestor
Dirigente 4	D4	F	61	22	Enfermagem	Diretor
Dirigente 5	D5	M	56	18	Filosofia	Diretor
Dirigente 6	D6	M	48	16	E. Médio	Diretor
Dirigente 7	D7	F	55	25	E. Médio	Diretor
Dirigente 8	D8	F	34	11	Serviço Social	Diretor
Dirigente 9	D9	M	33	8	Administração	Gestor
Dirigente 10	D10	F	49	17	E. Médio	Diretor
Dirigente 11	D11	M	44	16	Pedagogia	Gestor
Dirigente 12	D12	M	59	19	Filosofia	Diretor

Fonte: Informações coletadas na pesquisa (Entrevista). Dados organizados pela autora (2013).

Quadro 9 - Caracterização das Coordenações de CRAS

Sujeito	Abrev.	Gênero	Idade	Vínculo FASC	Formação	Tempo Atuação
Coordenação 1	C1	F	36	Estatutária	Serviço Social	4 anos
Coordenação 2	C2	F	39	Estatutária	Psicologia	4 anos
Coordenação 3	C3	F	44	Estatutária	Serviço Social	13 anos
Coordenação 4	C4	F	42	Estatutária	Serviço Social	11 anos

Fonte: Informações coletadas na pesquisa (Entrevista). Dados organizados pela autora (2013).

⁴² A Entrevistada não quis revelar a idade.

Em relação ao Quadro 8, podemos destacar que 5 pesquisados são mulheres e 7 homens, contrastando com o quadro 9, onde a totalidade das coordenações de CRAS são mulheres.

No que tange à idade, entre os Dirigentes existe um predomínio de faixa etária de 40 a 55 anos, com atuação na Assistência Social entre 15 a 20 anos. Dividimos o cargo entre diretores e gestores, onde é considerado diretor o dirigente não remunerado, que constitui a diretoria da entidade. Chamamos gestor, o funcionário remunerado que faz parte da equipe diretiva como profissional, respondendo pelo dirigente na entidade.

As coordenações de CRAS por sua vez tem a faixa etária entre 35 a 45 anos, com uma atuação que varia entre perfis mais recentes (até 5 anos) a 13 anos de atuação. Uma observação importante é que todas as coordenações de CRAS entrevistadas são concursadas, ou seja, compõe a equipe própria da FASC, o que constitui um padrão desta gestão, possuindo todas as coordenações pesquisadas, nível superior, sendo três assistentes sociais e uma psicóloga interina.

Os dirigentes (Quadro 8), em sua maioria, apresentam nível superior ou estão cursando; são profissões variadas, dentre elas: serviço social, administração, enfermagem e pedagogia.

Todas as OSC que fizeram parte da pesquisa têm convênio com a FASC, e frequência em mais de 50% na CORAS, com sua documentação em dia em relação a sua inscrição no CMAS.

Para a coleta dos dados, os instrumentos utilizados foram: entrevistas semiestruturadas, gravadas, aplicadas através de formulário conforme APÊNDICE A, diário de campo, além de amplo estudo bibliográfico e consulta em sites institucionais e governamentais. Para Gil (2009) a entrevista é definida:

Como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe fórmula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação (GIL, 2009, p.109).

Além das técnicas descritas acima, foi utilizada também a Observação Participante que, segundo Gil (2009), traduz a participação real do pesquisador na vida da comunidade, grupo ou situação determinada, assumindo, até certo ponto, o

papel de membro do grupo, sendo essa técnica uma referência na aproximação ao conhecimento do cotidiano e da vida de um grupo.

A análise de dados se constituiu da **análise textual discursiva**, fundamentada nos estudos de Moraes (2003). Esta análise é compreendida através da seguinte metodologia: unitarização, categorização, captação do novo emergente e auto-organização.

A etapa de **unitarização**, também denominada desmontagem dos textos, implica, segundo Moraes (2003, p. 192), uma incursão no significado da leitura e os sentidos diversificados que esta permite construir, pois todo texto “possibilita uma multiplicidade de leituras, leituras essas relacionadas com as intenções dos autores, com os referenciais teóricos dos leitores e com os campos semânticos a que se inserem”.

Importante, ao realizar a análise, é dialogar com o ponto de vista do outro, pois é imprescindível a valorização da opinião dos pesquisados no processo da pesquisa, aliada à perspectiva teórica do pesquisador. O “*corpus*”⁴³ da pesquisa é constituído por produções textuais que, na análise textual discursiva, devem ter como objetivo a saturação a ponto que novas inserções de textos não modifiquem os resultados. Este processo de análise acontece de forma **auto-organizada**, onde se desconstruem os textos do *corpus* em estudo, fragmentando-os e examinando-os em detalhes para, em seguida, estabelecer relações entre as unidades formadas.

A segunda etapa de análise é o processo de **categorização** das unidades, resultantes da desmontagem do texto, este processo é definido como uma comparação constante entre as unidades definidas inicialmente na análise, objetivando o agrupamento de elementos semelhantes (MORAES, 2003).

A categorização, além de reunir elementos semelhantes, também implica nomear e definir as categorias, cada vez com maior precisão, na medida em que vão sendo construídas. Essa explicitação se dá por meio do retorno cíclico aos mesmos elementos, no sentido da construção gradativa no significado de cada categoria. Nesse processo, as categorias vão sendo aperfeiçoadas e delimitadas cada vez com maior rigor e precisão (MORAES; GALIAZZI, 2007, p.23).

⁴³ A análise textual discursiva concretiza-se a partir de um conjunto de documentos denominado “*corpus*”. Este representa as informações da pesquisa e para a obtenção de resultados válidos e confiáveis e requer uma seleção e delimitação rigorosa (MORAES; GALIAZZI, 2007, p.16).

Foram elencados três níveis de categorização (inicial, intermediário e final), porém apenas os níveis intermediário e final estão explanados na pesquisa. Importante reiterar que cada nível, a partir do inicial, contém todas as análises reflexivas dos níveis anteriores, onde a culminação em uma categoria traz um histórico de entrevistas já analisadas.

Existem duas maneiras de se chegar às categorias, através do método dedutivo, ou do geral para o particular, chegando às categorias antes mesmo de examinar o *corpus* do texto, e o método indutivo, ou seja, as categorias são produzidas a partir das unidades construídas pela análise do *corpus*. Estes dois métodos podem ser combinados num processo de análise misto (MORAES; GALIAZZI, 2007)⁴⁴, opção da análise apresentada nesta dissertação.

Por fim, ao se realizar o processo de categorização, vão sendo criados metatextos, que auxiliam o pesquisador a criar argumentações que possam expressar “*insights*” em relação às categorias que vão sendo construídas; são produções parciais que irão fazer parte do texto final e neste momento pode ocorrer o aparecimento do **novo emergente**, que, ao ser captado pelo pesquisador, qualifica sobremaneira a pesquisa.

Para Moraes (2003), este processo analítico é comparado a uma tempestade de luz, a luz vinda do “caos” para iluminar o fenômeno investigado. Minayo (2010) cita Limoeiro Cardoso em seu poético esclarecimento do processo de pesquisa.

O conhecimento se faz à custa de muitas tentativas e da incidência de muitos feixes de luz, multiplicando os pontos de vista diferentes. A incidência de um único feixe de luz não é suficiente para iluminar um objeto. O resultado dessa experiência só pode ser incompleto e imperfeito, dependendo da perspectiva em que a luz é irradiada e da sua intensidade. A incidência, a partir de outros pontos de vista e de outras intensidades luminosas, vai dando formas mais definidas ao objeto, vai construindo um objeto que lhe é próprio. A utilização de outras fontes luminosas poderá formar um objeto inteiramente diverso, ou indicar dimensões inteiramente novas ao objeto (CARDOSO, 1977 apud MINAYO, 2010, p.172).

Após a análise dos dados coletados, foram elencadas as categorias emergentes dispostas no Quadro 10: as categorias finais “Assistência Social”, e “Sociedade Civil”, e as categorias intermediárias: **Implementação, Articulação, Tipificação, Participação, Usuário e Controle Social**.

⁴⁴ Os autores falam de um terceiro método que denominam intuitivo, possível apenas quando se chega a integrar-se a um processo de auto-organização, em que, a partir de um conjunto complexo de elementos, emerge uma nova ordem (MORAES; GALIAZZI, 2007).

Quadro 10 - Categorias emergentes da Pesquisa

Categorias	Intermediárias	Finais
	Implementação	Assistência Social
	Articulação	
	Tipificação	
	Participação	Sociedade Civil
	Usuário	
	Controle Social	

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

A partir das categorias intermediárias e sua interface com os dados empíricos buscamos realizar as análises, procurando atender as questões norteadoras e os objetivos específicos da pesquisa.

Para maior clareza de exposição foi elaborado o Quadro (11), articulando as categorias com as Questões Norteadoras e os Objetivos Específicos.

Quadro 11 - Articulação entre Questões Norteadoras, Objetivos Específicos e Categorias

Questões Norteadoras	Objetivos Específicos	Categorias
Como ficam as relações nos territórios entre o gestor público e as instituições socioassistenciais privadas locais, em relação à execução dos Programas, serviços e benefícios socioassistenciais, a partir da implementação da Política de Assistência Social, através do SUAS?	Compreender a dinâmica relacional entre gestor público e rede socioassistencial privada, no que tange a execução dos Programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais, a partir da implementação do SUAS nos territórios.	Participação Articulação
Qual o ordenamento das instituições socioassistenciais após a implementação do SUAS e como estas se adequaram às tipificações dos serviços socioassistenciais?	Investigar a configuração das instituições sociais, após implementação do SUAS, examinando as modificações incididas na rede socioassistencial privada para a adequação à nova tipificação dos serviços socioassistenciais.	Implementação Tipificação
Como se dá a participação das instituições socioassistenciais em espaços de Controle Social, garantidos pela Constituição Federal, com ênfase na fiscalização dos serviços socioassistenciais, mobilização social na indicação de prioridades na garantia da efetivação da assistência social como direito pela sociedade?	Avaliar a participação das instituições socioassistenciais em espaços de Controle Social, consolidando o necessário caráter democrático e transparente da política.	Usuário Controle Social

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

A articulação representada pelo Quadro (11) culmina nos capítulos de análise. No **capítulo cinco** buscaremos atender ao objetivo de compreender a dinâmica relacional entre CRAS e OSC, articulando com as categorias **Participação e Articulação**; no **capítulo seis** propomos investigar a configuração das entidades após a nova tipificação dos serviços socioassistenciais, dialogando com as categorias **Implementação e Tipificação**; por fim, propomos, no **capítulo sete**, avaliar a participação das OSC em espaços de controle social, objetivando consolidar a política em seu caráter democrático e transparente, articulando com as categorias **Usuário e Controle social**.

Um dos aspectos a serem destacados nesta dissertação é o sigilo garantido aos participantes da pesquisa, em cumprimento ao Código de Ética, que regulamenta o exercício do Serviço Social, e do Código de Ética, que orienta a realização de pesquisas com seres humanos do Ministério da Saúde, mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (APÊNDICE B). Os pesquisados foram diferenciados através de um número, ficando os Dirigentes das entidades numerados de 1 a 12, e as Coordenações de CRAS de 1 a 4.

Além do Termo de Consentimento, outro procedimento da pesquisa foi a coleta da assinatura do chefe do setor responsável pelo local da pesquisa (ANEXO A), em relação aos coordenadores de CRAS, pois estes têm uma chefia direta que é a Coordenação da Proteção Básica do município. Os Dirigentes ao assinarem o TCLE, já aderiram à pesquisa, pois eles são a chefia final da Organização da Sociedade Civil que representam.

O Projeto de Pesquisa foi aprovado na Comissão Científica da Faculdade de Serviço Social da PUCRS, em junho de 2012 (ANEXO B), e pelo Comitê de Ética em Pesquisa via Ministério da Saúde – Plataforma Brasil, em agosto de 2012, com o parecer de nº 73575 (ANEXO C).

Por fim, encerraremos a Capítulo 4 com o histórico do processo de implementação do SUAS, em Porto Alegre, resultado de uma revisão bibliográfica, além de destacar a participação das OSC neste contexto, garantindo subsídios para a posterior análise dos dados coletados nas entrevistas com os atores pesquisados.

4.4 A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS EM PORTO ALEGRE E A REDE CONVENIADA

Olho o mapa da cidade
Como quem examinasse
A anatomia de um corpo...
(É nem que fosse o meu corpo!)
Sinto uma dor infinita
Das ruas de **Porto Alegre**
Onde jamais passarei...
(MARIO QUINTANA)

A cidade de Porto Alegre ficou conhecida em todo o mundo como a “capital” do Orçamento Participativo⁴⁵ e do Fórum Social Mundial, experiências de participação popular que viraram referências mundiais. Para além dessas experiências, existe a participação histórica, na cidade, dos movimentos populares na luta por melhores condições de vida.

Dentre esses movimentos se constituiu, em 1991, o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FMDCA, sancionado pela Lei Municipal nº 6787/91, juntamente com a criação do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente – CMDCA, Conselhos Tutelares e Fundo Municipal; ressalta-se que Porto Alegre foi a primeira cidade a implantar o Conselho Tutelar, através da citada Lei, bem como o modelo que vigora até a atualidade de um Fórum de Entidades, já constituído em sua concepção, com a participação de 90 entidades inscritas (FMDCA, 2013).

Em 1997 foi fundada a ASAFOM – Associação de Apoio ao Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, cuja finalidade é o apoio às atividades realizadas pelo Fórum através da constituição de uma estrutura administrativa que comporte e fortaleça as ações realizadas (FMDCA, 2013).

Atualmente, o Fórum de Entidades de Porto Alegre possui cerca de mais de 350 entidades inscritas que fazem o atendimento aos usuários vinculados à Política de Educação e à Política de Assistência Social predominantemente. Fazem parte do Fórum Municipal inúmeros Fóruns Temáticos, que se reúnem por especificidades ou

⁴⁵ Porto Alegre implantou um processo de participação popular desde 1989, através da criação de instâncias de participação e da divisão da cidade em regiões do orçamento participativo, onde a população de forma direta demanda as necessidades regionais e influência no orçamento público (TAVARES, 2006, p.41).

público de atendimento, em datas específicas para pautar demandas que são discutidas no Fórum Municipal⁴⁶ (FMDCA, 2013).

O histórico da Gestão Pública da Assistência Social na cidade tem origem em 1994, um ano após a implementação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. O órgão atualmente chamado Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC, chamava-se neste período FESC – Fundação de Educação Social e Comunitária, que teve a incumbência de organizar a Política de Assistência da cidade culminando, em 2003, na formação de uma rede básica, cujos equipamentos⁴⁷ eram denominados módulos de assistência social, e de uma rede especializada, com equipamentos cognominados centros regionais de assistência social, organizando-se de acordo com as demandas e vulnerabilidades das regiões (FASC, 2010).

A cidade, na administração do Partido dos Trabalhadores, se constituiu em regiões do Orçamento Participativo – OP, esta organização vigora até a atualidade e é utilizada na organização de Políticas Públicas, inclusive na implementação do Sistema Único de Assistência Social, respeitando a trajetória política do município que organiza seus microterritórios em regiões do OP.

A trajetória relacional entre as FESC/FASC e o FMDCA não foi imune de tensões e debates, na concretização da Política de Assistência na cidade, principalmente no atendimento da Criança e do Adolescente. As Organizações da Sociedade que compõem o Fórum, historicamente, fizeram o atendimento na área da assistência em todo o município, em sua maioria com subsídio do gestor municipal, somando outras formas de mobilização de recursos⁴⁸.

No ano de 2007 o gestor público inicia o processo de reordenação da Política de Assistência Social na cidade, com o intuito de implantar o SUAS, já preconizado em 2005⁴⁹.

⁴⁶ Até a constituição desta dissertação o FMDCA possuía os Fóruns Temáticos: FORTE – Fórum do Trabalho Educativo, Fórum do SASE (atual SCFV), Fórum PCDs, Fórum Abrigos, Fórum Ação Rua, além do Fórum da Educação Infantil, vinculados à Secretaria de Educação do município.

⁴⁷ Por equipamentos entendem-se os espaços físicos que referenciam os atendimentos por regiões.

⁴⁸ Dentre elas está o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FUNCRIANÇA, onde a captação de recursos é feita pelas entidades em parceria com empresas que descontam este investimento na área social, em seu imposto de renda. Atualmente o CMDCA (Conselho Municipal da Criança e do Adolescente) é responsável, junto com o Fórum, pelo rateio deste fundo para as instituições, usando como critérios a divisão de 50% em igual parcela por todas as instituições de atendimento da Criança e do adolescente e 50% pelo número de atendimento de cada instituição.

⁴⁹ Resolução nº 27, de 24 de Fevereiro de 2005. Documento SUAS nas Referências Bibliográficas.

Para que isso acontecesse, uma das estratégias foi a contratação de uma consultoria⁵⁰, e a realização de qualificação dos trabalhadores sociais⁵¹, tanto os da rede própria (os vinculados diretamente à FASC), quanto da rede conveniada (vinculados às OSC).

Como reflexão da capacitação relata Dornelles:

O processo sinalizou que a capacitação continuada cumpriu seu objetivo inicial em contextualizar os trabalhadores quando às orientações da PNAS. No entanto, se evidenciou a necessidade de as próximas capacitações continuadas adotarem uma metodologia diferenciada. Esta deverá privilegiar grupos menores, as experiências cotidianas e vivências dos sujeitos, permitindo momentos de sensibilização, reflexão e exposição quanto às dificuldades, expectativas e receios com o tipo de trabalho que os trabalhadores estejam diretamente envolvidos [...] (DORNELLES et al, 2009, p. 25).

Em 2009 iniciou na cidade um Grupo de trabalho denominado GT Vínculo SUAS⁵², que, além de discutir a implementação do SUAS, objetivou a criação de estratégias de cumprimento das pactuações realizadas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS. Participaram representantes do CMDCA, CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social, FMDCA e representantes do Gestor Público (FASC, 2010).

Tendo em vista a necessidade de alocação de recursos para realização das obras, ampliação dos quadros de recursos humanos, aquisição de equipamentos, revisão dos contratos e convênios em andamento, dentre outros, é importante frisar o intenso processo de negociação junto às instâncias da sociedade civil e do governo para a consecução dos objetivos a que nos propomos (FASC, 2010, p.2).

⁵⁰ A consultoria elaborou um ranking geral das vulnerabilidades das 17 regiões do OP na cidade.

⁵¹ A Faculdade de Serviço Social da PUCRS realizou a capacitação de 500 trabalhadores do município, no período de dezembro de 2007 a dezembro de 2008, perfazendo 140 horas de formação. Além da PUCRS, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, participou com estudos quali-quantitativos sobre os novos públicos mandatários da Política de Assistência Social (quilombolas, indígenas, afro-brasileiros e população em situação de rua) (FASC, 2010).

⁵² O vínculo SUAS “é o reconhecimento de que a entidade integra a rede socioassistencial, ofertando as suas atividades ao SUAS, na perspectiva de garantia de direitos aos usuários” (MDS, 2013). “A relação entre as entidades de Assistência Social e o SUAS se dá através de um vínculo – VÍNCULO SUAS –, pautado pelo reconhecimento da condição de parceiro da política pública de Assistência Social. Será estabelecido a partir desse reconhecimento pelo órgão gestor da entidade, previamente inscrita no respectivo Conselho de Assistência Social, da identificação de suas ações nos níveis de complexidade definidos pela Política Nacional de Assistência Social/2004 e de sua possibilidade de inserção no processo de trabalho, em rede hierarquizada e complementar [...]” (BRASIL, NOB/SUAS, 2005).

Importante salientar, no processo de concretização do SUAS, o papel do controle social como instância imprescindível na concretização dos objetivos da Política de Assistência nos municípios. O CMAS na cidade foi instituído pela lei nº 352/1995, se constituindo como instância colegiada de caráter permanente entre Governo e Sociedade Civil, com poder normativo, deliberativo e controlador da Política de Assistência Social.

Em Porto Alegre o CMAS trabalha articulado com as Comissões Regionais de Assistência Social – CORAS. A CORAS⁵³ é uma instância consultiva que objetiva propor políticas, bem como acompanhar a execução destas nas regiões.

A FASC realizou nos últimos anos seu reordenamento, elaborando novas sistemáticas administrativas, reforma do regimento interno e organograma, sendo regulamentado o SUAS na cidade pelo decreto nº 17.256/2011, além da constituição de uma comissão específica para a criação de novos cargos (FASC/VIGILÂNCIA, 2013).

O SUAS em Porto Alegre está em processo de implementação, sendo constituído atualmente por 22 CRAS, dentre eles 7 CRAS ampliados⁵⁴, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo criança, adolescentes e idosos, Pró-jovem Adolescente, Serviço de Atendimento Familiar – SAF, 9 CREAS, Serviço de Abordagem Social especializado, Serviço de Proteção Social a adolescentes, em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e de prestação de serviço à comunidade, Centro POP, Centro Dia Idoso, Serviço de Acolhimento Institucional, Casa Lar, República, Albergues e outros.

Todos esses serviços, programas e projetos são executados em parceria com a chamada “rede conveniada”, que são as Organizações da Sociedade Civil executoras da Política de Assistência Social, por meio de convênio firmado com o gestor público e vinculadas ao SUAS, através da inscrição no CMAS.

O Orçamento da FASC é proveniente de subsídios municipais e de cofinanciamento do MDS, por meio da modalidade “fundo a fundo”, ou seja, do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, para o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS (FASC/ASSEPLA, 2013).

⁵³ Participam do CORAS: órgãos públicos e entidades de assistência social, entidades de representação do usuários e o cidadão morador da região.

⁵⁴ CRAS ampliados foram denominados pela FASC como os CRAS que, além de executar o programa PAIF, executam SCFV para crianças, adolescentes e idosos.

Porto Alegre possui atualmente⁵⁵ 135 entidades conveniadas, distribuídas nas 17 regiões do OP, executando serviços, programas e projetos em todos os níveis de complexidade. Muitas destas entidades aparecem em mais de uma região, por isso, se for somada a incidência destas por região, os números de entidades será o de 158, ou seja, algumas dessas atendem em mais de uma região.

[...] o espectro de possibilidades de organização e funcionamento dessas entidades é bastante variado, englobando desde pequenas entidades comunitárias de atuação local, até grandes grupos empresariais. Também é multiforme a sua vinculação doutrinária, de cunho religioso, empreendedor, revolucionário, entre outros (COLIN; FOWLER, 2007, p.106).

Optamos para evidenciar a atuação das OSC, pela criação de um quadro (12) - **Serviços da Rede de Proteção da Cidade de Porto Alegre: Atendimentos Próprios e Conveniados** – que descreve os principais serviços existentes na cidade de Porto Alegre, além da quantidade de atendimentos realizados pelas entidades conveniadas e pelo serviço próprio, explicitados tanto em forma de números quanto em porcentagem.

A análise do **Quadro 12** torna-se fundamental para o entendimento da atuação e impactos destas instituições na Política de Assistência Social da cidade. Os atendimentos na Proteção Básica, em especial os que atendem crianças e adolescentes, são executados quase que exclusivamente pelas instituições, mesmo os que têm a execução realizada no espaço público, como é o caso do Pró-jovem adolescente, são geridas pelas OSC.

O número de atendimentos dos CRAS são somados com os números do Cadastro Único, pois as conveniadas não fazem o Cadastro Único em seus espaços, esta prerrogativa é exclusiva do gestor público.

A média complexidade varia em atendimentos exclusivo do Estado, (Serviço de Abordagem Social Adulto), e atendimentos exclusivos das entidades, (abordagem social criança e adolescente), além de situações mistas onde ambos atendem, porém sempre com grande atuação das instituições.

Pela dificuldade de ter os dados do atendimento efetivado por cada serviço da alta complexidade, optamos por realizar o somatório de atendimentos da cidade neste nível de complexidade e quantificar os atendimentos próprios e conveniados.

⁵⁵ Importante reafirmar o caráter dinâmico da variação dos números de instituições conveniadas, portanto os números expostos nesta dissertação serão de julho de 2013, podendo variar em análises posteriores.

Todos os dados que culminaram no Quadro 12, foram pesquisados a partir do relatório de 2013 da Vigilância Socioassistencial da FASC, além do acesso direto ao setor de vigilância na sede desta fundação, para atualização de dados, onde estes foram gentilmente cedidos pela equipe referência.

Quadro 12 - Serviços da Rede de proteção da Cidade de Porto Alegre: Atendimentos Próprios e Conveniados

Serviços	Objetivos e Quantidade de Atendimento na Cidade	Atendimento Próprio/ %	Atendimento Conveniado/%
SCFV (06 a 15 anos)	Objetiva a constituição de espaços de convivência, desenvolvimento do protagonismo e autonomia das crianças e adolescentes. As atividades devem contribuir para a ressignificação de vivências de isolamento e violação dos direitos através de experiências lúdicas, culturais e esportivas. A cidade atualmente possui 9640 metas de atendimento do SCFV de 06 a 15 anos.	840 Metas 8,1% do atendimento da cidade.	8800 Metas 91% do atendimento da cidade
SCFV (15 a 18 anos) Trabalho Educativo⁵⁶	Objetiva o fortalecimento da convivência familiar e comunitária e contribuir para o retorno e a permanência do adolescente na escola. As atividades devem dialogar com a realidade da juventude, contribuindo para a construção de novos conhecimentos e habilidades refletindo no desenvolvimento integral dos jovens. A cidade atualmente possui 1800 metas de atendimento do SCFV de 15 a 18 anos.	-	1800 Metas 100% do Atendimento da cidade
Pró-jovem Adolescente⁵⁷	Objetiva o fortalecimento da convivência familiar e comunitária e contribuir para o retorno e a permanência do adolescente na escola. As atividades devem dialogar com a realidade da juventude, contribuindo para a construção de novos conhecimentos e habilidades refletindo no desenvolvimento integral dos jovens. A cidade atualmente possui 2200 metas de atendimento do SCFV de 15 a 18 anos.	-	2200 Metas 100% do atendimento da cidade

⁵⁶ O trabalho educativo na cidade de Porto Alegre foi criado em 1994 e foi modelo por muitos anos pioneiro, em práticas socioeducativas para a juventude no país. Atualmente a discussão de sua permanência está acontecendo no GT vínculo SUAS, do SCFV, até o presente momento da escrita desta dissertação (2013), este projeto permanecerá na cidade, atualmente é executado exclusivamente pelas instituições sociais, sendo que o atendimento ao adolescente na rede própria é feito através do Pró-jovem adolescente.

⁵⁷ O Pró-jovem adolescente é conveniado com Organizações da Sociedade Civil, porém a execução é feita tanto em entidades sociais, quanto em espaços próprios da FASC-CRAS básicos e ampliados.

Serviços	Objetivos e Quantidade de Atendimento na Cidade	Atendimento Próprio/ %	Atendimento Conveniado/%
SCFV (+ de 60 anos) ⁵⁸	Têm como foco atividades que auxiliem no processo de envelhecimento saudável, autonomia e sociabilidade. A intervenção deve ser pautada a partir das demandas específicas da idade e considerar a vivência do grupo. A cidade atualmente possui 1075 metas de atendimento do SCFV de mais de 60 anos.	225 Metas 21% do atendimento da cidade.	850 Metas 79% do atendimento da cidade
Ação Rua	Objetiva promover o enfrentamento a situação de rua e trabalho infantil, vivenciadas por criança e adolescentes através da articulação em rede visando à garantia de direito com vistas a erradicar a situação de rua e o trabalho infantil. A Meta de atendimento mês é de no mínimo 60 crianças e adolescentes. (Projeto Técnico Ação Rua, 2012).		60 Metas por núcleo do Ação Rua 100% dos atendimentos da cidade
Serviço de habilitação e reabilitação de Pessoas Com Deficiência.	Baseado em processos de atendimento, que utiliza recursos e procedimentos das áreas de saúde, trabalho, educação e assistência social, com vistas a desenvolver a autonomia, inclusão social e a melhoria da qualidade de vida das pessoas participantes, além de promover acesso a benefício e outros direitos, bem como o apoio a família da Pessoa Com deficiência. A cidade atualmente possui 2231 metas de serviço de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência.	-	2231 Metas 100% dos atendimentos da cidade.
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF	Têm como finalidade fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos e garantir direitos. É um serviço exclusivo da rede própria executado nos CRAS. Os atendimentos/acompanhamentos em 2012 dos CRAS em Porto Alegre foram de 127.836, incluindo o Cadastro Único.	127.836 atendimentos e acompanhamentos. 100% da oferta deste serviço na cidade	-
Serviço de Atendimento Familiar – SAF	Pode ser considerado um “PAIF conveniado”, pois têm os mesmos objetivos do PAIF, porém, a execução é realizada pela rede conveniada em articulação com os CRAS. As metas são por ano em número de 500 famílias acompanhadas por núcleo de serviço, em Porto Alegre atualmente tem 36 entidades executoras deste programa, com 18.000 atendimentos/ano.	-	18.000 atendimentos e acompanhamentos. 100% do serviço oferecido na cidade.

⁵⁸ Importante salientar a dificuldade de conseguir o número exato de atendimento de idosos realizado pela rede própria, pois os dados da vigilância em algumas regiões citam que o Serviço oferecido pelo CRAS, contudo não coloca as metas, sendo o número utilizado na pesquisa, um número aproximado. Porém, o da rede conveniada está com o dado atualizado.

Serviços	Objetivos e Quantidade de Atendimento na Cidade	Atendimento Próprio/ %	Atendimento Conveniado/%
CREAS⁵⁹-Incluindo: Serviço de Proteção Especial a Famílias e Indivíduos-PAEF, Serviço Especializado de Abordagem Social Adulto, Serviço de Proteção Social a adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA e Prestação de Serviço à Comunidade – PSC.	Objetiva o apoio, a atenção e acompanhamento de famílias que tiveram seus direitos violados, tendo uma intervenção direcionada para a promoção de direitos, preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. (Tipificação dos Serviços socioassistenciais, 2009). É um serviço exclusivo da rede própria, sendo executado nos CREAS. Os atendimentos /acompanhamentos no segundo semestre em 2012 dos CREAS em Porto Alegre foram de 22.278.	22.887 atendimentos e acompanhamentos. 100% da oferta deste serviço na cidade	–
Serviço de Proteção da Alta Complexidade.⁶⁰	Objetiva acolher famílias e indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir a proteção integral. Por isso são organizados respeitando ciclo de vida, costumes, tradições e diversidade. Em Porto Alegre a rede própria e conveniada atende 1730 pessoas na alta complexidade.	215 Metas. 12.5% dos atendimentos da cidade	1515 Metas 87.5% dos atendimentos da cidade
Centro de Referência Especializado para população em situação de rua – Centro POP.	Atendimento diurno da população em situação de rua, com vistas a fomentar um espaço de convívio grupal e social, para o desenvolvimento das relações de solidariedade, proporcionando vivência para o fomento da autonomia e participação social. São 150 metas de atendimento.	150 Metas 100% dos atendimentos da cidade.	–
Centro Dia Idoso	Atendimento diurno especializado a pessoas idosas com algum grau de dependência que tiveram suas limitações agravadas por risco/ou violação de direitos. Este centro é gerido pela rede própria.	100% do atendimento da cidade.	

Fonte: Organizado pela autora com base nos dados da FASC/Vigilância (2013).

⁵⁹ Não foi possível ter o número específico de cada atendimento especializado no CREAS, obtivemos, então, o número total de atendimentos no primeiro semestre de 2012, porém importante ressaltar que estes serviços são de execução exclusiva da rede própria.

⁶⁰ Pela dificuldade em diferir a quantidade de atendimento em cada forma específica de serviços da alta complexidade, optamos por explicitar o número do somatório de todos os atendimentos da cidade de proteção que abarcam os serviços de: Acolhimento Institucional: criança, adolescente, adulto, PCDs, mulheres, além das modalidades casa lar, abrigo residencial e outros.

5 “EU ACHO QUE AS INSTITUIÇÕES NÃO DEVERIAM EXISTIR”

Este capítulo propõe compreender a dinâmica relacional entre gestor público e rede socioassistencial privada, através do estabelecimento de mediações entre os dados empíricos obtidos junto aos Dirigentes das OSC e Coordenações de CRAS, as categorias emergentes **Participação e Articulação** além dos autores que contribuem teoricamente com o estudo proposto.

A consolidação do SUAS em Porto Alegre traz modificações importantes nos agentes que concretizam a política nos territórios. O que testemunhamos são pessoas que, apesar de posições diferentes, pensam e questionam de forma semelhante e/ou apesar de posições semelhantes pensam e questionam de forma diferente, por isso, não optamos por dividir as respostas por dirigentes e coordenadores, e sim colocá-los na análise de forma contínua, onde serão ressaltadas, no decorrer desta dissertação, suas similaridades e diferenças, caracterizando-os como sujeitos da pesquisa que são combinando, como afirma Nogueira (2011), “vontade e circunstância”:

A política é sempre uma combinação dialética de vontade e de circunstâncias: os sujeitos que agem não estão inteiramente livres das circunstâncias em que agem. Se agem dentro de organizações, digamos, têm de se compor com regras e rotinas que freiam sua liberdade, mas ao mesmo tempo lhes fornecem parâmetros de atuação. Além do mais, as circunstâncias são amplas e complexas: têm a ver com legados históricos, tradições, culturas e também com correlações de forças [...]. Os sujeitos, por sua vez, movem-se animados por muitas coisas: pela posição objetiva no processo produtivo e por interesses (econômicos ou políticos), mas também, e talvez, sobretudo, por valores, ressentimentos, paixões e utopias. A visão dialética dedica-se a articular todas essas dimensões (NOGUEIRA, 2011, p. 248).

5.1 A PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS

Analisar a atuação destes entes a partir da contradição, sem cair num maniqueísmo simplificador é um desafio imposto pela pesquisa. A partir desta perspectiva, investigar o SUAS em Porto Alegre é avaliar a **participação** de um grupo significativo de Organizações da Sociedade Civil, na execução da Política de Assistência, sua capilaridade nos territórios e seu papel como ator político na

conformação de uma Política Pública. Nogueira (2011) traz alguns questionamentos e reflexões:

Que lugar deve ocupar a sociedade civil na reorganização das sociedades contemporâneas, na formatação dos modos de convivência e nas funções de governo e gestão? Mas a respeito de qual sociedade civil devemos nos interrogar? De um espaço para a explicitação de subjetividades políticas ou de um espaço para a afirmação de interesses pouco comunicantes, egoístas e corporativos? Como transformar demandas e interesses particulares, que crescem e que se multiplicam incessantemente, em energia geradora de “interesse geral”? (NOGUEIRA, 2011, p.91).

No entanto, em que consiste esta participação? Participação como mero recurso gerencial? Participação no sentido radical na tomada de decisões estratégicas? A participação que se traduz em “não participação”?

O tema da participação tem forte conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições. Por mais que existam inúmeras tipologias dedicadas a especificar as diferentes categorias de participação – institucionalizada ou “movimentista”, direta ou indireta, focada na decisão ou na expressão, efetiva ou simbólica, todas refletindo ações dedicadas a “fazer parte” de determinados processos (decisórios ou não) -, estamos aqui diante de um exercício que se repõe constantemente (NOGUEIRA, 2011, p.133).

Nogueira (2011) reflete sobre essa temática, constatando que nem todo processo de participação é político, porém, para o autor, não existe participação que não seja orientada por algum tipo de relação com o poder.

Quem participa almeja afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição. Vale-se para tanto de recursos (políticos, técnicos, financeiros, intelectuais) próprios ou disponíveis em alguns espaços comuns (NOGUEIRA, 2011, p.133).

Partindo desta premissa, podemos inferir que participar é: disputar **hegemonia**, se colocar como sujeito, é a busca do convencimento, é criar em seu entorno um conjunto de ideias e a partir disso buscar mediações possíveis. “[...] a hegemonia se realiza enquanto descobre mediações, ligações com outras forças sociais, enquanto encontra vínculos também culturais e faz valer no campo cultural as próprias posições” (GRUPPI, 1978, p.63).

Nogueira (2011) define quatro tipos de participação: a participação assistencialista, baseada na filantropia e no solidarismo; a participação corporativa, que defende interesses específicos de determinados grupos ou categorias; a

participação eleitoral, interferindo diretamente na governabilidade, gerando efeitos em toda coletividade e a participação política, que segundo o autor, é uma participação que tem em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social, o próprio Estado.

Consideramos as entidades que atuam na Política de Assistência Social, heterogênea no tipo de participação, podendo transitar por inúmeras formas de participação e combinar diferentes abordagens. Contudo, existe uma inclinação dentro do escopo capitalista de limitar a participação à execução de políticas públicas, resolvendo problemas e atendendo a especificidades de demandas, inclusive perdendo a potência de emancipação e o caráter ético-político.

A participação tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custo e decisões, para reduzir atritos entre governo e sociedade. Participar passa a significar também uma forma de interferir, colaborar, administrar. Algumas vezes, chega mesmo a ser concebida como uma atividade que no limite, “substituiria” o Estado na implementação de determinadas políticas públicas (NOGUEIRA, 2011, p.144).

Inferimos que este ator (OSC), dentro da Política de Assistência Social, é político na medida em que sua participação representa necessidades coletivas das comunidades que atuam, quando buscam a democratização e o compartilhamento do poder; quando protege, garante e consolida os direitos socioassistenciais; quando os interesses coletivos superam a particularização de interesses no âmbito institucional.

A concepção de participação, por não ser única, denota diversas interpretações, alguns dos pesquisados consideram que as OSC participam da consolidação do SUAS; esta participação, segundo o sujeitos, se dá principalmente pela proximidade que as entidades têm com o usuário e de serem elas que fazem o encaminhamento para o atendimento dos usuários.

Eu acho que as instituições tiveram participação, apesar de muita gente reclamar que o SUAS veio de cima para baixo, **eu acho que ele vem inspirado nas demandas sociais, as entidades têm participação, tiveram e estão tendo participação**, nesse processo, pois elas é que trabalham na ponta e que sabem das necessidades dos usuários **e elas é que encaminham os usuários para serem atendidos** (Dirigente das OSC 1, Porto Alegre, 2013).

Este conceito de participação é similar à lógica de inserção das entidades na execução da política, o que já acontece em grande escala, sendo ampla a sua atuação. Sua participação, como executora, é evidente, sendo notórias as reações de incômodo, desconfiança e ao mesmo tempo de reconhecimento destes atores nas práticas do cotidiano. Em destaque as falas de três pesquisados:

A gente têm parcerias com as instituições, uma aqui perto a gente encaminha os usuários, crianças e adolescentes, que ela tem um trabalho em relação ao SASE. **Eu acho que até têm boas parcerias por parte de algumas**, pelo menos na região que eu conheço, algumas que são mais atuantes, participantes, **mas eu também não sei se essa participação, tem a ver um pouco com os interesses financeiros dessas entidades**, em participar desse processo (Coordenação de CRAS 1, Porto Alegre, 2013).

O que eu consigo perceber é apenas uma das instituições da região bem estruturada, mas não sei dizer de que forma estes convênios foram feitos, mas as outras instituições da região conheço pouco, sei que têm dificuldades, (SASE tal não consegue perceber que têm um projeto técnico a ser seguido, ainda é a pessoa que trabalha na cozinha que querem que seja coordenação do SASE porque não vê a importância de um técnico em relação às crianças). **No fim, é verba pública que está sendo direcionada para aquele espaço, esse desafio, o trabalho ainda está muito no começo** (Coordenação de CRAS 2, Porto Alegre, 2013).

Eu acho que as instituições não deveriam existir, apesar de que, hoje, elas são fundamentais para garantir que as coisas continuem acontecendo (Coordenação de CRAS 2, Porto Alegre, 2013).

O acesso à verba pública para a realização dos serviços socioassistenciais é um questionamento constante das coordenações de CRAS, bem como o processo de acesso aos convênios. Vale destacar que, para que aconteça a concretização de um convênio, a CORAS da região deve demandar e esta demanda é aprovada pelo CMAS, porém a demanda pode surgir inicialmente a partir do Orçamento Participativo Regional.

O Acesso à verba pública, talvez, seja o tema mais polêmico da relação entre OSC e Estado. No estudo sobre o SUAS, realizado em diversas capitais do Brasil, (COUTO et al, 2010), ao fazer análise dos sujeitos que participaram desta pesquisa no território nacional, apontam que a questão da sustentabilidade das entidades constitui um limite a ser resolvido, e que a verba pública deveria ser complementar e não única para a execução dos serviços e manutenção das entidades.

O recurso público atualmente acompanha a intervenção das OSC, ambos deveriam ser complementares nesta lógica, porém, tanto a intervenção através da prestação de serviços socioassistenciais, quanto o recurso para a materialização da execução, não são complementares. Em algumas situações⁶¹, a mesma atividade é realizada pelas OSC, com recurso menor do que se realizada pelo Estado, levando alguns dos dirigentes pesquisados a considerar que o Estado gera “mais valia”⁶², ou seja, existe um “lucro” advindo de um processo de exploração para com as OSC. Nas palavras do sujeito:

E isso é uma coisa que eu acho muito triste na nossa cidade, é a falta de reconhecimento de que as instituições, elas possuem **nos seus quadros, e enquanto instituições, um arcabouço de conhecimento, de produção de conhecimento, de entendimento da política**, nós temos muitos profissionais, políticas e projetos dentro das instituições e também com profissionais que têm estudos, que têm pesquisas, que têm uma trajetória; que muito desses que estão propondo sequer imaginam o que seja essa construção, pois não há um olhar, na minha opinião, por parte do Estado, de reconhecimento disso, **então há uma mais valia na verdade, e essa mais valia se traduz inclusive através do valor que é pago aos convênios e é pago aos profissionais, então acho que se fala uma coisa, se pratica outra, e se vivencia outra, nós vivemos numa esquizofrenia social** (Dirigente das OSC 11, Porto Alegre, 2013).

A participação demandada pelo pesquisado, não é apenas a execução de políticas públicas, mas, principalmente, a participação das OSC através da sua história e de suas experiências, qualidades que podem enriquecer a conformação da política na cidade. A expressão “esquizofrenia social” traz à tona a percepção de que o processo de participação das OSC é incoerente, as entidades são parceiras, mas não participam das decisões centrais da política; seus profissionais ganham menos pelo mesmo trabalho, porém executam grandes parcelas dos atendimentos.

Outro ponto importante levantado pelos entrevistados é o acesso ao fundo público, por meio de convênios, este é considerado um financiamento direto, com alocação de recursos orçamentários municipais, por meio de convênios ou termos de parcerias. Juntamente com esses incentivos e verbas públicas, as OSC mobilizam recursos da esfera privada, tendo o conjunto destes investimentos à

⁶¹ Existe exemplo dos técnicos contratados pelas OSC que não possuem isonomia salarial, em relação aos técnicos do setor público, ficando aquém os seus salários.

⁶² De acordo aos estudos de MARX, o Estado não é gerador de mais valia, porém a “impressão” do dirigente na verdade é fruto das características do capitalismo, que coisifica o trabalhador, flexibiliza seus direitos, para uma “mais valia” global de acúmulo capitalista.

garantia da sustentabilidade destes entes. Em relação a este assunto, reflete Simões (2009).

É uma economia de investimentos sociais, subordinada às políticas (conselhos) e, portanto, adstritos aos princípios públicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, com práticas de gestão administrativas proibitivas de obtenção, individual ou coletiva, de quaisquer benefícios ou vantagens pessoais dos dirigentes (SIMÕES, 2009, p.447).

As demandas sociais podem ser sanadas diretamente pelo poder público em equipamentos próprios ou por entidades conveniadas, legitimada pelo Conselho de direitos. Não é um sistema isento de falhas, podendo, sim, estar imerso de interesses particulares que se sobressaem aos interesses e necessidades da coletividade, originado tanto por agentes vinculados ao Estado quanto pela Sociedade Civil.

Os relatos das entrevistas demonstram o papel contraditório da participação destas organizações na concretização do SUAS na cidade, contudo seria importante fazer alguns questionamentos para reflexão: qual é o limite ideal da atuação das OSC? Em que momento elas deixam de ser complementares e passam a ocupar um lugar que deve ser apenas exercido pelo Estado?. Abaixo o relato do sujeito:

O Estado tem que assumir mais o que é o papel dele, executando o serviço também, **ele vai tá tirando o nosso espaço, mas ele vai estar contribuindo ainda mais para que o serviço aconteça.** O Estado assumir o que é dele, nós estamos assumindo um papel que é dele (Dirigente de OSC 1, Porto Alegre, 2013).

Não existe resposta definitiva, nem porcentagem que deva ser respeitada na LOAS, PNAS e SUAS para garantir o caráter complementar da presença destes atores, porém, os dados do Quadro 12 demonstram que a Política de Assistência Social em Porto Alegre é realizada basicamente e principalmente através das OSC.

Dizer que esta participação das entidades na execução é um evento novo é esquecer um histórico complexo da Assistência Social na cidade e no país. Mas o que caracteriza a “novidade” é a própria implementação do Sistema Público de Assistência, conquista importante que, para ser materializada, recorre ao discurso da primazia do Estado na condução política; porém, na cidade Porto Alegre, o Estado não têm a primazia da execução. A partir daí reflete um dos pesquisados:

Uma política de Estado está sendo transferida pra muitas entidades assumirem esta responsabilidade que é uma responsabilidade de Estado, então é um processo e está muito lento e não tem muita eficácia no processo da implementação desse sistema, está muito aquém do que deveria ser (Coordenação de CRAS 1, Porto Alegre, 2013).

Para o SUAS, estas entidades fazem parte da chamada rede socioassistencial, que se efetiva a partir do compartilhamento de intencionalidades, objetivos e valores. “A adesão a uma rede só nasce em função de fatores que consigam reunir em torno de si as expectativas, necessidades e demandas de cada um dos diferentes participantes” (BRASIL, 2008, p.42).

A questão principal é que as instituições sociais desenvolvem seu trabalho em torno de uma missão institucional⁶³, missão esta que define as preferências e vocações da atuação das instituições, porém, ao aderirem ao SUAS, devem criar uma relação dialógica entre a sua missão institucional e as diretrizes políticas da assistência no país. Contudo, esta relação pode entrar em conflito quando algumas organizações consideram as prerrogativas do gestor demandadas de forma verticalizada, e sem o devido diálogo com as entidades que fazem parte da rede socioassistencial, opinião evidenciada pela fala a seguir:

O que eu percebo da implementação do SUAS ainda é uma orientação verticalizada, na forma de construção de uma política, num município o qual a grande maioria dos serviços que são prestados pela prefeitura principalmente na rede básica, eles são em parceria com a sociedade civil organizada, como este processo ele teve que ser implementado de uma forma muito rápida, muito acelerada, **o gestor ou não priorizou a participação popular como deveria ter priorizado, ou fez a revelia do entendimento e do conhecimento destas organizações**, isso se repete em diferentes níveis, nos territórios (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).

Há de se questionar em que medida estas entidades representam os usuários os quais atendem, e quão tênue é a relação entre **parceria e terceirização**, interesses coletivos e privados, não exclusivos das entidades sociais, estes interesses impulsionados pela “ética capitalista” corroem as bases de uma verdadeira política de interesse público. Porém, para algumas coordenações de CRAS, as entidades devem assumir apenas um papel instrumental, a “porta de

⁶³ Para as OTS (Organizações do Terceiro Setor) a missão tem um sentido mais amplo e duradouro do que para aquelas dos setores públicos e do Estado, justamente porque foram criadas para cumprir essa missão. Ela, como construção de grupo social instituidor, está mais relacionada às crenças comuns e às razões pelas quais a organização existe, fazendo com que os envolvidos no trabalho reconheçam esses princípios na natureza da organização (CABRAL, 2007, p.139).

entrada” deveria ser apenas o CRAS e, quando necessário, a instituição é acionada para cumprir funções pré-definidas pela política, como relata o sujeito a seguir:

Bom, mas isso vai ter que ser pensado, **as instituições elas têm que atuar como parceiras, mas não como se fossem o próprio Estado**. Então eu vejo isso uma questão bem difícil eu acho, essa relação é bem complicada, eu não vejo uma vontade que isso mude, muito pelo contrário, eu vejo cada vez mais o Estado dando [...], como eu falei [...]. **A porta de entrada é o CRAS, eu acho que a parceria com as entidades, nós atendemos essa família e entendemos que essa família pode estar usando essa instituição, pra tal e tal coisa, mas isso demandado pelo CRAS** (Coordenação de CRAS 4, Porto Alegre, 2013).

Com o advento do SAF na cidade de Porto Alegre, cumprindo funções de PAIF, e com a capilaridade destas entidades no território muitas vezes mais ampla que o Estado, ter o CRAS exclusivo como “porta de entrada” dificulta o acesso do usuário ao seu direito e a um atendimento mais próximo do seu domicílio. Porém, a necessidade de CRAS nos territórios é uma reivindicação urgente, pois, além de mais OSCs atuando na execução de serviços socioassistenciais, o que Porto Alegre necessita, segundo os pesquisados, é mais serviços e equipamentos oferecidos pelo gestor público nos territórios. Reflete um dos entrevistados:

Eu tenho um entendimento dessa política e penso que o gestor ele perdeu muito espaço, e as instituições acabaram por tomar, por dar conta de ações que não são do privado. Eu acho que nós podemos trabalhar numa parceria, mas eu entendo que o CRAS ele tenha que ser realmente a porta de entrada pra essa política, **também eu tenho que ter consciência que hoje Porto Alegre sem as entidades ela não consegue dar conta da assistência social** (Coordenação de CRAS 2, Porto Alegre, 2013).

A pesquisa evidencia que dirigentes das OSC também não avaliam, de forma positiva, a predominância de atuação das entidades na execução da política, pois esta conjuntura não demonstra o fortalecimento nem do Estado e nem da Sociedade civil e sim uma incoerência com as determinações da Política Pública de Assistência Social: O pesquisado evidencia a sua opinião expressando-a da seguinte forma:

Eu vejo que a rede privada para mim tem que ser complementar à rede própria, que a gente sabe que a rede própria por si só não dá conta, **não do tamanho de um município, do tamanho de Porto Alegre**, uma capital, com toda a complexidade, com toda a diversidade de problemas que existem na nossa sociedade [...] mas eu entendo que elas deveriam ser complementares e hoje pelo que eu percebo somos nós que a executamos, as entidades não é o poder público, haja vista o SCFV 95% ser executado

pelas entidades, para mim deveria ser um serviço próprio; **eu não quero dizer com isso que as entidades não devam fazer este papel, só que hoje a lógica se inverteu, hoje são as entidades que fazem e não o poder público.** O poder público só te passa recursos e faz um acompanhamento “meia boca”, não aquele acompanhamento que têm que ser realmente de orientação, não(...) é simplesmente cobrança (Dirigente OSC 9, Porto Alegre, 2013).

O exercício de poder pelo Gestor público em relação às OSC é uma constante na fala dos dirigentes entrevistados; a relação baseada em convênios e repasse de recursos cria situações de cobrança, que, segundo os pesquisados, dificulta a realização de um trabalho com mais qualidade nas regiões, pois, para além da prestação de contas, consideram importante que o monitoramento seja realizado em outros aspectos que garantam a qualidade: Declaram os pesquisados:

A gente percebe que cada vez mais a burocracia toma espaço e fica impedindo que a gente possa realizar um trabalho ainda mais completo na região. Por exemplo: o Estado ele exige muito, no sentido que a instituição fica muito dependente e não tem autonomia para realizar, tomar certas iniciativas, como exemplo é o recurso que lhe é repassado. O Estado em si precisa se abrir mais para que isso possa acontecer e auxiliar ainda mais o trabalho que é realizado nas instituições. Acho que é uma parceria que pode vim a acontecer, mas eu acho que o Estado precisa ter essa abertura para acontecer isso (Dirigente OSC 10, Porto Alegre, 2013).

A fiscalização é muito acirrada, no sentido de que, se a gente não consegue realizar uma prestação de contas em determinado tempo, a gente corre o risco, é o monitoramento do serviço. Este monitoramento acontece da necessidade do Estado de estar sabendo do recurso que é repassado, mas a gente acha que deveria ser outra forma de monitoramento não apenas de estar fiscalizando recursos financeiros, essa é uma defasagem dentro da realização na execução do serviço (Dirigente OSC 4, Porto Alegre, 2013).

A participação das instituições na implementação do SUAS, segundo os entrevistados, não aconteceu de forma adequada; os níveis de informações não foram coerentes, gerando uma desorganização que favoreceu o exercício de poder nos territórios, como ressaltam os pesquisados abaixo:

Em algumas regiões a gente percebe diferentes níveis de informação, uma questão importante é que os próprios técnicos da prefeitura eles são bem mal informados, **então acontece que se fecham algumas coisas nas reuniões com as equipes que estão discutindo o SUAS e isso já chega atravessado em quem está executando na ponta** e quem tá executando acaba fazendo daquilo uma lei mesmo entendendo mal, são alguns percalços no processo de implementação entendíveis, até certo ponto, e também maliciosos por parte de **alguns que tentam se aproveitar deste momento para poder exercer o seu poder no microespaço** (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).

Esta participação não aconteceu, a gente percebe que isso é uma falha do Estado de não consultar as instituições para que isso acontecesse.

Aconteceram as conferências sim, mas é uma coisa que já veio meio pronta e não houve aquela escuta, aquela participação efetiva do público usuário, que é próprio da assistência social isso estar ouvindo a população que usa esse serviço que busca esse serviço para estar melhorando esta realidade e isto não aconteceu, existe uma fragmentação no serviço (Dirigente OSC 7, Porto Alegre, 2013).

Não acontece essa participação, a gente percebe o quanto a gente, enquanto instituição privada, poderia contribuir pra ampliação do serviço e do trabalho realizado e que sem esse espaço não se completa (Dirigente OSC 4, Porto Alegre, 2013).

O SUAS exige maior investimento nas instâncias de pactuação, construindo-se novos espaços e pautas políticas que viabilizem a sua implementação em cada município e garantam aos estados o papel de dinamizadores desse processo. Além das instâncias de pactuação existentes, é importante pensar em outros formatos de debate e interlocução entre os diversos agentes intervenientes deste campo, da assistência social, como fóruns internos dos equipamentos e unidades públicos, que envolvam gestores e trabalhadores da área para discutir e consensuar, na dimensão gerencial estratégica, as referências do sistema, bem como os modos de operacionalização (BRASIL, 2008, p. 23).

Porém, mesmo não sendo criado um processo de participação satisfatória para as instituições, em algumas regiões onde existe uma relação de maior diálogo entre gestor público e entidades, a participação de todos os atores na implementação do SUAS foi maior, isso se deve principalmente à trajetória da relação historicamente construída no território. Como afirma o pesquisado:

No caso da nossa região, como a gente tem uma construção muito sólida com os atores, com os CRAS e o CREAS, a gente consegue suavizar os efeitos que esse processo que eu acho que não seguiu um caminho muito legal. **Por que a gente consegue no âmbito da região promover a participação, as discussões daquilo que é possível,** têm coisas que vêm já definidas, prontas, formatadas, como, por exemplo, algumas normativas referentes ao Serviço de Atendimento Familiar, ou as próprias condicionalidades, ou a questão do PETI que tá ligado ao programa, e outras que elas fogem um pouco da governabilidade do gestor regional; então, salvo estas questões que não têm como a gente pactuar, no modo geral, poderia se dizer que na região tá tranquilo (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).

Os entrevistados das OSC também destacaram proporções diferentes de participação, dependendo do espaço que estavam atuando, ressaltando que não existiu um sistema organizado de participação, ocorrendo também, o encaminhamento das demandas para espaços de deliberação sem o devido término das discussões com as instituições que executam o serviço.

A implementação do SUAS no nível regional nós não sentimos essa mudança, fizemos algumas discussões de fluxo, mas **a nossa participação enquanto profissionais e enquanto instituições ela foi desproporcional em cada espaço que a gente participou**, ela não foi bem orientada, foi ruim, porque normalmente os grupos de trabalho não tinham término, nós participamos de apenas um grupo de trabalho que teve início, meio e fim, e um fim tortuoso, pois até hoje não sabemos como o documento foi terminado, concluído, até hoje não fomos chamados para concluir, não foi assinado convênio, não foi feita a reunião, o documento já passou por tudo que foi instância do sistema de garantia, que tem que ter do CMAS, CORAS, CRAS, e nós que deveríamos ser os primeiros a ser consultados não fomos (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).

Com a implementação do SUAS, foi criado um Grupo de Trabalho denominado Vínculo SUAS, composto por representantes do conselhos de direitos, Fórum de Entidades e a FASC. Sobre o GT Vínculo Suas disserta o pesquisado:

O vínculo SUAS que deveria dar a sustentação da política ele foi fragilmente construído, na nossa cidade, então nós tivemos um pseudovínculo SUAS, portanto vamos ter uma pseudopolítica de assistência por muito tempo. Talvez um dia, com o amadurecimento natural que os processos precisam ter, nós tenhamos uma política aí bem desenhada, mas eu ainda acho que vai demorar muito mais pela falta de cuidado na base, a base de sustentação foi fraca, portanto o que se edificar sobre ela será fraco, mas eu acho que o vínculo SUAS é a referência máxima da construção da política, por ele perpassam os sistemas, os entendimentos, e perpassam os conceitos, eu supero as estruturas, supero as concepções, para chegar aos conceitos, por exemplo: a discussão enquanto GT vínculo SUAS ela serviu muito para quem participou dela, o produto não se refere ao reagente (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).

Existe um real pleito apontado pela pesquisa: a demanda por uma participação das OSC, que caminhe para além da estrutura e perpasse por todos os campos de diálogo e entendimentos possíveis, transformando-se numa participação política, que influencie nas decisões de como este sistema vai ser organizado. Nas palavras do entrevistado:

O SUAS é dado de forma máxima para aquele município que executa todo o sistema, agora aquele município que executa de forma parcerizada tem que ver formas de construir o sistema, que não pode ser um jeito estruturante apenas, **ele tem que ser um jeito dialógico, ele tem que partir de uma construção de conceitos, ele tem que contar com as potencialidades e as dificuldades das instituições, ele tem que contar com um processo de formação continuada, ele tem que contar com pessoas que na sua equipe que tenham conhecimento suficiente para ajudar a construir com as instituições esses conceitos, então eu acho que o grande problema e que é a minha sugestão ao mesmo tempo, é o diálogo, é o processo de participação irrestrito**, o protagonismo mesmo das instituições, não só representativa, pois essa coisa de pegar um representante de cada grupo para discutir tá bom, a gente discute, é o jeito mais fácil, é, de fato não dá para tu botar 400 instituições para discutir os

detalhes, o melhor verbo, a melhor concordância, do texto, mas chega um momento, talvez fosse interessante fazer uma conferência municipal de aprovação de um documento principal da implementação da política, onde se pudesse apreciar, estudar, uma coisa bem feita, com grupos, onde aí sim as pessoas pudessem se sentir parte (Dirigente de OSC 11, Porto Alegre, 2013)

5.2 A ARTICULAÇÃO ENTRE OS CRAS E AS ENTIDADES CONVENIADAS

Outro ponto importante é o processo de formação continuada e de **articulação** entre CRAS e OSC através dos SAFs e de outros serviços. Na pesquisa, os entrevistados demandaram a necessidade de uma assessoria que auxilie na combinação de ações conjuntas entre as equipes do CRAS e técnicos do SAF. Esta exigência se estende na intervenção na forma de organização das formações e reuniões que vigoram atualmente, pois para o pesquisado é imprescindível à necessidade de estratégias, que estabeleçam um trabalho em conjunto, superando “ranços” nas relações CRAS e OSC, que prejudicam o andamento das atividades de ambos no território. Abaixo a análise do sujeito:

Mas acho que existe a necessidade de formação e assessoria das entidades, **porém estas formações devem ser em conjunto com o CRAS, pois eu vejo essa grande distância, pois temos formações apenas com o CRAS e a conveniada fica fora, ou então faz com a entidade e não faz com o CRAS**, algumas vezes isso prejudica ainda mais a relação, **aí cria a situação que a gente vê desse “ranço”, ou é só para o CRAS, ou só para entidades** (Coordenação de CRAS 4, Porto Alegre, 2013).

As estratégias necessárias para a consolidação do SUAS no território perpassa pela formação de um sólido sistema de comunicação e de uma relação de horizontalidade, agregando parceiros e interlocutores, articulando gradativamente as pautas em comum, facilitando a criação de canais formais e contínuos de trocas constantes, revitalizando compromissos que são a base para a capacidade de autorregulação que demanda um trabalho em rede (BRASIL, 2008).

O Estado tem o papel de criar estes espaços sensíveis ao trabalhador do SUAS, pois a própria assistência social se constitui como uma política em rede, uma política alicerçada na articulação, no trabalho em conjunto, no fomento das potencialidades de todos os atores que constituem o processo, seja o usuário,

trabalhador do território ou gestor; o SUAS se concretiza a partir da consolidação de fortes redes de trabalho, ação e conversação.

Concepções sobre o papel do Estado, da sociedade civil, as relações de poder, as metodologias de trabalho e as formas instituídas de ação social têm que ser bem trabalhadas para a criação de alicerce comum aos pactos estabelecidos. Fóruns, seminários, oficinas, capacitações conjuntas ajudam na equalização de conceitos, na composição de linguagem comum, e no encontro do padrão organizativo adequado a sua operação (BRASIL, 2008, p.42).

Os pesquisados apresentam a necessidade de estabelecer novas formas de convivência, que superem as relações de submissão das entidades para com o Estado, ampliando as alternativas de diálogo e cooperação no trabalho. Percebem o distanciamento das OSC com os CRAS e criam alternativas para a solução destas situações. Além disso, alguns entrevistados reconhecem o papel importante de articulação dos CRAS, com exemplos de CRAS que exercem a referência no território de forma democrática e participativa.

Nós tivemos no início algumas dificuldades, aí a gente foi construindo alguns fluxos, ele ainda não tá afinado. **O CRAS ele não precisa realizar um papel de mando, nós temos que integrar as ações, precisamos ser muito próximos um do outro, mas eu acho que tem que acabar com esse entendimento que o CRAS ele quer mandar ou que fazer com que seja da forma que ele acha.** A gente tenta desconstruir isso, às vezes é um pouco difícil, mas eu acho do que eu vejo falar dos outros CRAS, eu acho que a nossa relação é boa, que nós temos conseguido. Mas eu penso que ainda nós não trabalhamos nessa lógica de integração e parceria (Coordenação de CRAS 4, Porto Alegre, 2013).

Às vezes eu acho que a gente tá distante e cada um tá tentando conduzir da sua forma, eu vejo que hoje nós temos uma reunião da rede da criança e do adolescente, eu não vejo a participação das outras entidades que compõem a rede, acho da mesma forma o trabalho que temos que fazer na comunidade temos que fazer na entidade, está, propondo uma microrrede alguma coisa nesse sentido, uma reunião sistemática (Coordenação de CRAS 2, Porto Alegre, 2013).

Parece que o papel que o CRAS exerce na região é o de articular, de referenciar, de promover, de chamar, de congregar, ser o gestor da política não significa mandar em tudo, significa poder reconhecer as potencialidades, significa reconhecer os serviços existentes, significa orientar para que estas instituições, esses organismos, essas pessoas vivam as diretrizes de cada programa, que deveriam ser as diretrizes gerais do município, acho que aqui acontece, uma coordenadora de CRAS que não se outorga o direito de mandar na região, ela de fato se coloca no lugar de mediar discussões de mediar políticas, mas quero reforçar não é por conta do SUAS. **O SUAS ele cria uma estrutura que de certa forma favorece, mas sempre foi assim, hoje talvez esteja sendo reconhecido como sempre foi** (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).

As principais funções de um CRAS no território (BRASIL, 2011) consistem na oferta do PAIF e na gestão local; as atividades devem ser regulares e responder as necessidades regionais, além disso, a inserção do Cadastro Único, serviço ofertado no CRAS, demanda bastante tempo e é considerado determinante para as metas que o SUAS se propõe no território.

Essa dupla função é bem difícil, ele tem o público para atender, atende-se até quem não é do CRAS, continuamos atendendo situações que deveriam ser atendida pelo CREAS, num momento você está de um lado fazendo a gestão, em outro momento você tem que estar fazendo o atendimento. E aí tu já nem sabe, tem que ter um planejamento muito **enxuto, daí a gente acaba não conseguindo. E aí a gente se frustra muito, tu acabas se responsabilizando por coisas que não acontecem em questão da gestão do território, acaba não conseguindo fazer ou implantar a tipificação, mas também por que tu és demandado de todos os lados.** Seja pelo usuário, seja pelo território, seja pelo gestor, seja como papel de gestor e tem um peso muito grande, **bom quer peso maior do que para um técnico, ele ter o fortalecimento de vínculos**, isso é uma grande responsabilidade, como a gente vai fortalecer algo que o sistema(...) (Coordenação de CRAS 4, Porto Alegre, 2013).

Gerir o território e ainda executar diretamente o atendimento constitui um desafio considerável para o CRAS. O que alguns dos entrevistados relatam é que esta sobrecarga de trabalho os faz apenas cumprir um papel de encaminhamento de usuários para as OSC, e não realmente criar uma rede comunicacional efetiva e dinâmica no território. Como exposto abaixo:

O CRAS eu vejo assim que ainda é muito limitado, pela demanda também que é imposta a ele, e ele poderia ainda mais se tivesse outros CRAS, auxiliaria ainda mais no trabalho, mas ele ainda realiza um trabalho muito pequeno, muito fragmentado e muito também burocrático, muito lento nas resoluções das coisas, **eu vejo também muito pouco contato e essa rede de comunicação não flui muito**; então eu acho que assim é bem defasado, acho que falta muito isso aquela comunicação mais aberta e mais clara, para que possa funcionar ainda melhor, CRAS e instituições para acontecer melhor os serviços (Dirigente OSC 8, Porto Alegre, 2013).

Podemos inferir também, a partir das falas dos pesquisados, um fator subjetivo nas relações entre CRAS e OSC, que traduzem no espaço local as grandes dicotomias que sempre permearam as categorias, Estado e Sociedade Civil. Existe a disputa de hegemonia, nos microterritórios. O trabalhador do CRAS e o trabalhador das OSC reproduzem esta tensão ao lidar com o fato de terem que trabalhar em rede.

No entanto, como trabalhar com quem não consideramos legítimos? Se o SUAS é uma prerrogativa do Estado, as instituições que historicamente cumpriram um papel, muitas vezes não adequado, mas cumpriram uma ação no enfrentamento das expressões da questão social, têm que rever a sua própria função, questionando até a sua existência nesse processo.

E é esse conflito que o SUAS produziu, ao materializar a primazia do Estado na condução da política, criando um choque institucional sobre o efetivo papel destas OSC frente à sua Missão⁶⁴ e às diretrizes da política. Sua existência está em cheque, pois a forma como foram constituídas está sendo constantemente questionada pelo gestor público, pelos seus trabalhadores, pelo senso comum que considera, muitas vezes, o trabalho das OSC como um trabalho vinculado apenas a interesses particulares.

Ao mesmo tempo, existe uma demanda para a sua permanência neste contexto histórico. E é o CRAS no cotidiano e principalmente em toda a pressão que este cotidiano traz que, no papel do Estado, faz esta mediação, ou não faz, estabelecendo uma relação utilitária e instrumental com as OSC, como refere o sujeito pesquisado:

Na verdade o CRAS ele é um órgão que representa o gestor naquela região e ele atua mais nessa rede para repassar atendimentos para as entidades, ele chama a entidade para conversar e disponibilizar atendimento, eu acho que ainda tá muito devagar, mas ele tem mais utilizado as entidades para repassar usuários que precisam, eu falo assim, por que a minha entidade, quando o CRAS recebe determinado usuário ele liga para entidade e repassa esse atendimento, mas é nesse aspecto a articulação do CRAS (Dirigente OSC 6, Porto Alegre, 2013).

Outro pesquisado reconhece o CRAS como fundamental na articulação do território, estabelecendo uma relação de rede que diminui a dicotomia público-privada, com o intuito de atender as necessidades sociais da população. Como fica evidente no relato abaixo:

Eu não sei, no caso da nossa região, a nossa relação de rede é tão íntima, ela é tão própria da natureza da construção da política na região, que quase não existe a diferenciação entre a rede própria e a

⁶⁴ A missão, portanto, manifesta-se como razão de ser, a mais elevada aspiração, que legitima e justifica, social e economicamente, a existência de uma organização e para a qual devem orientar-se todos os esforços. Assim, as organizações aplicam o princípio de definir a missão por meio de uma utilidade e uma finalidade, e não por meio da apresentação de um produto ou serviço (CABRAL, 2007, p.139).

rede conveniada, nós trabalhamos muito juntos, **eu acho que o grande papel e o bonito papel que o CRAS faz de referência, é que ele puxou pra si a coisa de articular essa rede, de chamar essa rede, de articular ações transversalizadas, eu sou suspeito em dizer, mas gosto muito do trabalho da coordenação do CRAS**, eu acho que eles são a referência mesmo, com quem a gente pode centralizar as informações, ou onde a gente pode articular a política, **é um espaço que não é um espaço físico, é um espaço que é um espaço de confiança, é um espaço que é um espaço de construção política de construção pedagógica, de construção de projetos**, mas isso não vem por conta do SUAS, isso vem por conta de um histórico da região que se sustenta por lutas sociais (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).

São realidades e visões deferentes mostradas pelos pesquisados em sua relação com o CRAS. A diferença consiste muito mais no histórico da rede na região do que fomentado pelo próprio sistema, ou seja, demonstra que não existe sistema que por si mesmo, como sistema, crie uma fluidez nas relações; o sistema é um produto histórico, que requer, além de tudo, fluidez e dinamismo, a necessidade de condições de trabalho que fomentem as relações comunicacionais, fazendo com que o território se beneficie mais do CRAS das OSC e da rede como um todo.

Nos municípios, a implementação do CRAS, como espaço territorializado de proteção social básica, agiliza a organização e coordenação da rede local de serviços socioassistenciais. Responsável pelo desenvolvimento da atenção Integral às famílias, principalmente na direção do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários – o CRAS deve ser responsável pela articulação da rede de proteção social local, no que se refere ao acesso aos serviços enquanto direitos de cidadania, mantendo ativos os mecanismos de vigilância da exclusão social por meio da produção, sistematização e divulgação de indicadores sociais da área de sua abrangência (BRASIL, 2008, p.43).

Em Porto Alegre, com a implementação do SUAS, foi instituído na cidade o Cargo Comissionado de **Articulador Regional**, este ator tem o papel de fazer a interface entre o gestor público e as entidades conveniadas; esta conformação de funções na cidade pode facilitar e dificultar ao mesmo tempo a relação direta entre CRAS e OSC, a figura do articulador tem grande influência nas regiões estando este em contato direto com a presidência da FASC. Ainda não está claro para alguns dos pesquisados o papel deste articulador, e qual o momento em que cada um (articulador ou CRAS) tem que se relacionar com as entidades conveniadas. Como se evidencia na fala dos sujeitos:

A princípio não é o CRAS que articula diretamente com as instituições e sim a figura do articulador. Na regionalização mensal também o

articulado participa com o CRAS e as instituições (Coordenação de CRAS, Porto Alegre, 2013).

O que é chamado de articulador, apoiador, não sei exatamente o que faz, o que me passam é que ele teria a função de acompanhar a rede privada, o CRAS não têm muito contado, têm na regionalização, monitoramento, mas quem acompanha a rede privada são os articuladores. Mas todo acompanhamento e suporte da rede privada é feito pelo articulador, que divide com a equipe em alguns momentos extraoficiais, as suas dificuldades com as instituições. A FASC sinaliza que é minha responsabilidade me referenciar a determinadas instituições, em outro momento sinaliza que é o articulador político que é responsável, para dar o suporte, a instituição se remete a ele e ele repassa para o CRAS, esta é diretriz. É um mediador (Coordenação de CRAS 2, Porto Alegre, 2013).

A NOBSUAS-RH (2006) dá as diretrizes para um Plano de Carreira, Cargos e Salários, o PCCS, objetivando uma maior responsabilização da administração pública em seu compromisso com o desenvolvimento profissional dos servidores públicos (BRASIL, 2011).

Tendo em vista que a União, os estados, municípios e o Distrito Federal têm autonomia administrativa, cada esfera de governo formula, debate, negocia e aprova os respectivos PCCS. Geralmente, os PCCS são formulados para o conjunto dos trabalhadores da administração pública, por vezes diferenciando carreiras para a administração direta, indireta e autarquias. A NOB-RH estimula a discussão de planos de carreira, cargos e salários considerando a especificidade da Política Pública de Assistência Social (BRASIL, 2011, p.47).

A constituição dos cargos é de autonomia do gestor público que, para a adequação do município ao SUAS, pode tanto extinguir como criar novos cargos. Em Porto Alegre foi encaminhado Projeto de Lei do Executivo - PLE nº 41/2013, que criou 141 funções gratificadas, 43 cargos em comissão, dentre eles os de Articulador Regional e 668 novos cargos na FASC.

Atualmente a cidade conta com 10 articuladores regionais, que atuam em toda Porto Alegre, no PLE não consta as atribuições do Articulador Regional, sendo este fator destacado no Parecer Prévio da Procuradoria Geral do Município, na pessoa do Procurador Claudio Roberto Velásquez, no processo nº 03024/13. PLE Nº 41/13.

A seguir parte do parecer prévio de 31 de outubro de 2013, abaixo transcrito:

A matéria objeto do projeto de lei em exame, vê-se do exposto, se insere no âmbito de competência municipal, inexistindo óbice legal à tramitação, sob tal enfoque. **Cabe ressaltar, apenas, que o projeto de lei contempla**

criação de cargos em comissão e funções gratificadas sem especificação das respectivas atribuições. Em não havendo definição de atribuições dos cargos e funções a serem criadas, fica inviabilizado o exame da adequação do conteúdo normativo do mesmo ao que preceitua a Constituição da República, no artigo 37, inciso V (Procuradoria Geral- Porto Alegre, 2013).

O estabelecimento da hegemonia, como já discutido nos estudos de Gramsci (2005), requer a conformação do consenso, pelo convencimento de preferência, ou, quando este não é possível, se faz necessário o “poder de polícia”, para que determinadas demandas da classe dirigente sejam efetivadas.

Os cargos comissionados servem para a conformação da hegemonia no território, instituindo, quando necessário, o “poder de polícia”, a característica coercitiva do Estado. A coerção pode vir travestida de várias estratégias, incluindo, com relação às OSC, o rompimento da parceria e consequente perda de recurso para a sua manutenção.

A relação CRAS e OSC pode se fragilizar, se os novos atores, inseridos a partir das necessidades do gestor público, não estiverem engajados com a causa da Assistência Social como direito. Um mediador se faz necessário quando as partes o requerem, após estas diretamente não conseguirem estabelecer o diálogo; mediar é uma característica importante no estabelecimento de uma nova cultura política e social, a qual o SUAS se propõe.

Por isso, é imprescindível avaliar cargos e funções dentro de uma perspectiva crítica, pois novos cargos podem na verdade ser instrumentos manipulatórios, como, também, facilitar processos na construção de direitos, o Articulador Regional pode ser este agente que fomenta os direitos ou mais um “chefe” no território, como exemplifica um pesquisado:

Eu acho que tem coisas boas, eu acho que ter uma relação de proximidade com o teu articulador regional, de uma certa forma é bom, porque a gente não deve ser Polianna e achar que todas as instituições tem essa visão, então para aquelas instituições que estão começando, pra um sistema que tem que ter informação, precisa estar alimentado de uma forma correta, bem interessante haver este parceiro, quando ele faz a parceria, quando ele não é um chefe a mais, mas o problema é que muitos enxergam-se um chefe a mais, chegando baixando regras, baixando ordem, baixando diretrizes que mal conhecem, mandando nas pessoas das equipes, pedindo reuniões que não estão programadas, eu acho que o que faz bem, o que tem feito bem, é fiscalizar, fiscalizar tá uma beleza, se você diz que vai comprar um lápis preto com pontinhas amarelas, eles vão olhar se tem um lápis preto com pontinhas amarelas, agora se as coisas que estão combinadas tecnicamente estão acontecendo ou não a gente não consegue saber,

se o processo de regionalização está bacana, a gente não consegue saber, se está havendo insatisfação do jeito que a gente tá fazendo a política por parte da população a gente não consegue fazer, se o sistema de informação que tem que ser controlado pela FASC, a questão da inclusão das famílias no programa bolsa família, se tá correto se tá no tempo, se tá de acordo com o previsto, a gente não consegue saber, porque a gente consegue receber os reflexos de uma coisa que não está indo bem (Dirigente 11, Porto Alegre, 2013).

Ao final deste capítulo, chegamos ao entendimento de que as categorias trabalhadas **Participação e Articulação** respondem ao objetivo específico: *Compreender a dinâmica relacional entre gestor público e rede socioassistencial privada, no que tange à execução dos programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais, a partir da implementação do SUAS nos territórios;*

A dinâmica relacional entre as OSC e o gestor público pode ser compreendida e problematizada através de inúmeros fatores, demonstrado anteriormente e sistematizados a seguir:

- Existe uma tensão na relação entre OSC e o gestor público, no que concerne à participação das entidades no SUAS, tensão que são resultado das dicotomias que sempre permearam as categorias Estado e Sociedade Civil.
- O conceito de participação difere de acordo com os pesquisados, transitando da participação como execução das políticas públicas, à participação no âmbito das decisões centrais da implementação do SUAS.
- Evidencia-se uma relação de desconfiança, entre CRAS e OSC, principalmente no quesito **utilização do recurso público pelas OSC** ampliado pela falta de transparência nos processos de conveniamento com estes entes.
- A pesquisa aponta a necessidade, por parte das OSC, de reconhecimento das suas experiências, produções teóricas, conhecimentos técnicos e que este arcabouço possa compor a formulação das políticas na implementação do SUAS na cidade.
- A pesquisa destaca a percepção, por parte das OSC, de que existe um processo exploratório do Estado, que se traduz pelo valor repassado nos convênios e pago aos trabalhadores, gerando o que foi denominado uma “mais valia”.

- A pesquisa revela que a relação OSC e CRAS está se conformando como uma relação instrumental e de encaminhamentos de serviços nos territórios, sendo necessário o estabelecimento de uma nova forma de relação mais dialógica, horizontal e a reflexão sobre o significado do que seja a “porta de entrada” do usuário na Política de Assistência Social.
- A necessidade de uma **real complementaridade** da participação na execução da rede conveniada é um aspecto evidenciado pelas Coordenações de CRAS e Dirigentes.
- É questionado o acompanhamento dos serviços oferecidos as OSC, pelo gestor público, sendo considerado um acompanhamento mais voltado ao controle e fiscalização, do que fomentador de qualidade no atendimento.
- A pesquisa revela que para as OSC os níveis de informação sobre o SUAS no território chegaram de forma desordenada, facilitando o exercício de poder de determinados agentes públicos, no território, em detrimento da falta de entendimento das diretrizes da política.
- As experiências de participação que ocorreram, como o GT Vínculo SUAS, necessitam de mais divulgação, mobilização e acabam beneficiando, em termos de conhecimento da política, apenas os que participam. Esta responsabilidade também é dos representantes das entidades, que precisam divulgar os avanços ocorridos nas discussões.
- A pesquisa ressalta experiências bem sucedidas de relação CRAS e OSC, devido ao histórico de diálogo e participação dos seus agentes nos territórios.
- Os entrevistados demandam a necessidade de uma assessoria que dê apoio na combinação conjunta de atividades entre CRAS e OSC.
- As relações entre CRAS e a rede socioassistencial é prejudicada pelo excesso de funções delegadas ao CRAS, que, além de executar a política, tem que realizar a gestão do território.
- Com a materialização do SUAS e a condução da primazia do Estado entra em cheque, a legitimidade das OSC, que têm a sua existência posta a prova, sendo questionada a sua intencionalidade no interesse público de suas ações e o seu futuro no SUAS.

- A pesquisa revela que a materialização do SUAS ainda não está criando condições para que redes de conversação se estabeleçam entre os CRAS e as OSC nos territórios.
- Aparece na pesquisa um questionamento em relação ao cargo comissionado Articulador Regional que, ao ser responsável, na atual gestão, pelas entidades conveniadas, afasta estas de uma relação mais direta com o CRAS, não sendo ainda clara a sua função na política de assistência na cidade, devendo esta função ser analisada de forma crítica.

6 “SUAS CONCEITUAL E SUAS DE FATO”

Este capítulo propõe investigar a configuração das OSC na implementação do SUAS, bem como sua adequação à nova tipificação dos serviços socioassistenciais. Para este objetivo foi proposta a articulação entre os dados empíricos, as categorias emergentes **Implementação** e **Tipificação** e os autores que darão embasamento teórico-crítico.

6.1 OS MÚLTIPLOS OLHARES DOS SUJEITOS PESQUISADOS: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS

Eu acho que ainda está em processo, ele [o SUAS] ainda não está totalmente implantado em Porto Alegre (Dirigente OSC 4, Porto Alegre, 2013).

Ele está acontecendo, claro que nós tivemos avanços, se a gente for pensar quando chegamos aqui ha dois anos atrás, a gente teve algumas vitórias, **mas eu penso ainda que tá caminhando muito lentamente** (Coordenação de CRAS 1, Porto Alegre, 2013).

Muito embora também há de se dizer que o SUAS veio antes que a estrutura existisse, **nós temos hoje um SUAS conceitual e um SUAS de fato, então para todos os efeitos estamos vivendo a implementação do SUAS. Mas de fato o SUAS ainda está engatinhado [...]** (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).

Em relação à **implementação do SUAS** na cidade, a totalidades dos sujeitos pesquisados consideram em processo. Esta percepção é baseada principalmente na vivência cotidiana e na prática destes sujeitos, que materializam a política nos territórios através de seu trabalho.

O termo “processo”, utilizado pelos pesquisados, pode ser compreendido como característica inerente a um sistema, que se constitui como um conjunto de elementos que são interdependentes e interagem com objetivos comuns, onde cada um dos seus componentes comporta-se como um sistema, resultando em algo maior do que seria se suas unidades funcionassem independentemente (ALVAREZ, 1990). No entanto, o termo processo também pode ser apreendido como lentidão na implementação da política. Embora lento, para alguns dos pesquisados, a materialização do SUAS está acontecendo.

Eu vejo o processo de forma, **embora lenta, tá evoluindo, está sendo implementado** (Dirigente OSC 5, Porto Alegre, 2013).

A consolidação de direitos está intrinsecamente vinculada ao processo de produção e reprodução da sociabilidade capitalista, que transfigura a cidadania como concessão pelo gozo dos direitos individuais e aproveitamento das oportunidades, com reforço da cultura política do favor (SILVEIRA, 2007, p.64).

São estes desafios assinalados por Silveira (2007), a produção e reprodução de uma cultura de direitos, dentro da lógica capitalista, que dá a tônica da eficácia ou ineficácia da política. A superação da compreensão de uma assistência social vinculada ao favor, e as condições para a materialidade deste novo momento na história brasileira.

Os sujeitos entrevistados reforçam, nas suas falas, os **avanços e dificuldades desta implementação**, dificuldade apresentada no hiato da diretriz teórica conceitual, com a materialidade no concreto da vida, como fica evidente na alocação abaixo transcrita:

Eu vejo que a concretização nesse território está muito fragilizada, temos várias instituições que realizam esse trabalho, porém ainda existe muita demanda destes serviços na região (Dirigente OSC 8, Porto Alegre, 2013).

Os avanços que aconteceram depois do SUAS foram positivos, mas ainda são limitados, a gente percebe que houve um maior atendimento, mas que **ainda isso não dá conta daquilo que a realidade pede**, ainda é muito pouca oferta, é preciso maiores cuidados para cada região para que as pessoas possam ser melhores atendidas tanto no privado quanto no público (Dirigente OSC 6, Porto Alegre, 2013).

O trabalho tem sido mais reconhecido pela comunidade, a questão do bolsa família, a gente tem tentado e conseguido levar para as comunidades mais distantes aqui do CRAS, isso nos dá um retorno também, o reconhecimento do próprio território, mas é tudo silencioso, nada que a gente possa dizer que é um bum, é muito devagar as coisas (Coordenação de CRAS 3, Porto Alegre, 2013).

A distância entre o “SUAS de fato” e o “SUAS conceitual” mostra-se como um importante desafio desta implementação, pois o SUAS afirma uma nova forma de Política Pública que supera práticas e conceitos tradicionais da Assistência Social, vinculados ao assistencialismo e à benemerência.

O exame dessa realidade não é local, mas sim um traço que remete necessariamente “às raízes do Brasil”. Com isso, também não se deseja afirmar a impossibilidade da superação de tais traços político-culturais, o intuito é evidenciar que o terreno no qual o SUAS está sendo construído,

requer uma crítica radical, consistente e permanente, direcionada à totalidade dos espaços que a política é concebida, realizada e monitorada e fiscalizada, ou seja, onde a política de Assistência Social concretamente acontece (COUTO et al, 2010, p.210).

A reflexão e crítica radical sugerida por Couto et al (2010) demanda a criação de condições materiais, que possam propiciar aos sujeitos que materializam esta política, espaços de reflexão e formação que superem as barreiras que emergem das dificuldades cotidianas e os auxiliem na análise mais profunda da realidade a qual estão inseridos.

A implantação do SUAS expressa um momento histórico importante de afirmação de um campo próprio, com potencial estratégico para alargar a agenda pública na relação com as demais políticas e favorecer processos sociopolíticos dinamizadores da participação popular. Tais resultados dependem de mediações técnico-políticas capazes de possibilitar aos sujeitos reflexões que saturem as contradições da realidade, capturem possibilidades concretas e, pela práxis, impulsionem mudanças concretizadoras de princípios e compromissos ético-políticos, vinculados a um projeto de sociedade igualitária (SILVEIRA, 2007, p.65).

Pereira (2001, p. 224) argumenta que para falar de assistência social como política, e não como “ação guiada pela improvisação, pela intuição e pelo sentimentalismo”, deve-se pensar em um processo complexo que não descarta o sentimento, porém é principalmente racional, ético e cívico.

A racionalidade da política consiste em se basear num conjunto de estudos, pesquisas e diagnósticos, estando sujeita a uma constante avaliação, especialmente nos quesitos resultados e impactos. Esta política está longe de ser o jogo de manobras de interesses particularistas, historicamente constituído, e sim se transforma num processo, não imune ao conflito, de tomada de decisões coletivas para a satisfação das necessidades sociais (PEREIRA, 2001).

É ético, enquanto responsabilidade moral diante das refrações do capitalismo, situação que nenhum governante deve negligenciar. Nas palavras de Pereira (2001):

Contra o egoísmo imoral de se tirar proveito, ou fazer vista grossa, da fome, da miséria, da ignorância e da morte prematura de milhares de pessoas devastadas pela pobreza extrema, está se generalizando, tanto no Brasil, como no exterior, o sentimento de que é moralmente condenável não fazer “de tudo” diante dessas calamidades sociais (PEREIRA, 2001, p.225).

Como processo cívico, é vinculada aos direitos de cidadania social e o compromisso de sua concretização; direito como dever do Estado, em resposta às inúmeras necessidades sociais (PEREIRA, 2001).

A partir dessas reflexões, o SUAS vem com uma racionalidade que faz frente à história até então vinculada à assistência social no Brasil, principalmente por ser um **Sistema Unificado**, com o papel de regular, em todo o território nacional, os serviços socioassistenciais que prestam atendimento à população que desta política necessita.

A **unicidade** do sistema se dá pelo comando único e responsabilização do Estado em garantir o direito à assistência social. É único na tipificação dos serviços, na hierarquização das complexidades sociais em todo território nacional, materializado pelos CRAS e CREAS; único na adesão das entidades sociais e vinculação destas ao SUAS através de um conjunto de normatização que diferencia a instituição apta a trabalhar em consonância com o sistema e a que realiza uma “ação social” desvinculada da política, ou seja, é único no interesse comum e na finalidade pública, na gestão integrada, compartilhada e cooperada, como nos esclarece a NOB/SUAS (2012):

Consolidar o modo de gestão compartilhada, cofinanciada e cooperada entre os entes federativos, fundamentar-se no compromisso da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, regular em todo o território a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades quanto à oferta dos serviços, benefícios, projetos e programas, integrar a rede pública e privada através do vínculo SUAS e estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios (BRASIL/NOBSUAS, 2012, p.16).

Couto (2009) considera que a articulação entre os entes federativos na responsabilização pelos atendimentos das necessidades sociais da população é o convocar de uma “microrrevolução”, principalmente no que se refere à necessidade de autonomia dos entes regionais no diagnóstico, proposta de atendimento e reconhecimento das diferenças, repensando as três esferas do governo no estabelecimento da política.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o SUAS, em especial no seu modo de gestão, repõem a necessidade de enfrentar o desafio de dar materialidade à política, conforme os preceitos da LOAS. Uma das questões básicas apontadas pelo SUAS refere-se à retomada da centralidade do Estado, na garantia da existência de serviços estatais como articuladores dos serviços socioassistenciais necessários. Nessa esteira, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), vinculados à proteção social

básica, e os Centros Especializados de Assistência Social (CREAS), vinculados à proteção social especial, representam a afirmação da presença do Estado na condução da política de assistência social (COUTO, 2009, p.206).

Este processo não é rápido e nem fácil, a complexidade das expressões da questão social, além do histórico que atrela a assistência como política “menor”, se constitui como um desafio à implementação, sendo somente superado através de processos “microrrevolucionários” no cotidiano.

A magnitude das necessidades sociais, expressa no recrudescimento da “questão social”, demanda uma forte capacidade e estrutura prática-operativa para a execução das ações do SUAS. Os longos anos nos quais a assistência social brasileira permaneceu aprisionada à filantropia e à caridade bloquearam a capacidade de criação e organização de uma estrutura público-estatal adequada às exigências para a implementação do SUAS (MOTA, 2010, p.162).

E é nesse contexto histórico que se elevam as grandes barreiras de consolidação do SUAS no território, o que dificulta a práxis dos trabalhadores, pois estes necessitam de respostas imediatas para demandas urgentes, quando se trata das necessidades sociais dos grupos mais vulnerabilizados.

O SUAS coloca-se como uma “novidade” que provoca, de forma geral, expectativas e demandas por recursos, pela efetivação de serviços na nova lógica de gestão, por melhores condições de trabalho, entre outras. Sua regulação têm forçado a incorporação de novas regras de funcionamento, a exemplo da necessidade de implementação de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) como condição primeira para o vínculo municipal do SUAS. Processo que pode gerar rearranjos institucionais que pouco modificam as estruturas. Nesse sentido, sobressai a importância das práticas que potencialize o caráter inventivo do sistema unificado e concretize os princípios da defesa dos direitos e da socialização da participação e da riqueza socialmente produzida [...] (SILVEIRA, 2007, p.63).

Para a efetivação do SUAS, as mudanças deverão, para além das alterações administrativas e funcionais, abranger os campos referentes às novas concepções, valores e práticas superando os interesses individuais e corporativos e estabelecendo uma real cultura de direitos.

Para isso, é fundamental a reconstrução da cultura institucional ou um novo ordenamento dos órgãos de gestão, que faça re-emergir a discussão sobre conceitos-chave que nortearam a implantação do sistema descentralizado e participativo da assistência social, tais como descentralização, comando único, níveis de gestão, instâncias de pactuação, porte dos municípios e

território, intersetorialidade, articulação interinstitucional, rede socioassistencial, financiamento e cofinanciamento, como também o controle social e o protagonismo dos usuários dos programas e serviços (BRASIL, 2008, p.14).

Alguns dos pesquisados tiveram a percepção de que **as entidades avançaram mais com a implementação do SUAS do que o setor público**; essa justificativa é principalmente pelo trabalho realizado historicamente pelas instituições, e o desacomodar causado pela regulamentação imposta para a vinculação ao sistema, como citam os pesquisados:

Até então as entidades não governamentais um pouco desacomodou, porque têm todo um processo legal que tem que reordenar. As instituições ficam incomodadas com a mudança, mas com o tempo e buscando assessoria elas têm outra visão do que a política de assistência social, mas a gente percebe que teve um desacomodar, não é assistencialismo, nós queremos é a Política de Assistência Social (Coordenação de CRAS 3, Porto Alegre, 2013).

Os avanços que eu vejo são muito mais das entidades da sociedade civil do que através do gestor público municipal. O gestor avançou pouco, foi uma “troca de placa” (Dirigente OSC 7, Porto Alegre, 2013).

A participação é que nós já estávamos inseridas, **as instituições elas sempre fizeram um papel de assistência social**, embora lá no início a concepção fosse outra, até porque não havia uma estrutura organizada da política de assistência social (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).

Para algumas instituições foi bem mais fácil essa mudança de processo, claro que algumas ainda necessitam de reordenamento, de compreensão, **está sendo muito mais fácil para as próprias instituições que sempre o fizeram esse papel, pelo menos na capital** sempre foi desenvolvida pelas instituições e não pelo poder público, para nós instituições não teve grande dificuldade em adaptarmos e nos adequarmos à política. Claro que algumas ainda precisam de mais adaptação, mas, eu vejo assim que nunca foi muito difícil para nós (Dirigente OSC 2, Porto Alegre, 2013).

As OSC já se articulavam para o enfretamento da questão social historicamente na cidade de Porto Alegre, se organizando em Fóruns de discussão, movimento pela defesa da criança e do adolescente, fomento de formações e interface de experiências entre entidades. Porém, a concepção do SUAS é inovadora “para todos”, no sentido radical do que é público, as armadilhas de considerar “fácil” esta mudança é a de não ocorrer uma real mudança no interior destas organizações.

Contudo, o pesquisador não deve ser cético, considerando que para algumas instituições que estavam em um processo mais avançado nas relações de assistência e direito, esta implementação não ocorreu com a mesma dificuldade.

A pesquisa aponta que, com a implantação do SUAS, a exigência no setor financeiro de prestação de contas aumentou; contudo, houve redução de recursos humanos devido ao financiamento ser aquém do necessário para a realização das atividades, como ressalta a seguir um dirigente:

Na instituição em si acho que a gente não precisou sofrer muitas alterações, **só mais foi exigência no setor financeiro, de reordenar a equipe educativa e reduzir a equipe de trabalho.** Hoje precisa de mais recurso de outras verbas para conseguir realizar um trabalho de mais qualidade. Por exemplo, oficinas, a gente não consegue contratar oficineiros para trabalhar com esta realidade que a gente tinha, não é oferecido verba para contratação de oficineiros então a gente teve que reduzir (Dirigente OSC 2, Porto Alegre, 2013).

A relação de parceria é tensa, pois muitas entidades consideram-se tuteladas pelo gestor público. O repasse financeiro via convênio estabelece, segundo os pesquisados, uma relação de mando para com as instituições, que para atenderem as cláusulas conveniais acabam perdendo muito de sua autonomia. Um dirigente pesquisado questiona esta postura, que considera um aviltamento à história de mobilização das OSC.

O ponto nevrálgico desta situação é a questão financeira. Existe uma “tolerância” às instituições que prestam serviço à comunidade e não utilizam recurso público; as que utilizam têm que responder a critérios rígidos de gestão e de contrapartida para a garantia da parceria.

Expondo isso, não queremos dizer que o correto e efetivo controle dos recursos públicos não sejam necessários, pelo contrário, a transparência destas instituições e da utilização das mesmas do dinheiro público, deve ser uma norma respeitada e cumprida acima de tudo. O que os pesquisados referem é que o repasse de recurso para as OSC não deve ser traduzido como uma terceirização ou contratação, a concepção de parceria e cogestão requer uma relação mais horizontal entre as OSC e o Gestor Público. Evidenciamos estas reflexões nas falas a seguir:

Nosso papel é continuar sendo parceria, continuar sendo parceria e ainda mais buscando meios para que a gente possa garantir que o serviço

seja efetivado, **mas com mais autonomia e não tão tutorial como está sendo** (Dirigente OSC 6, Porto Alegre, 2013).

Há um aviltamento fantástico, em algumas esferas **a gente recebe e-mail dizendo o que a gente pode e o que a gente não pode fazer, que horas que a gente tem e que não tem que atender, que dias a gente pode e que dias a gente não pode fazer tal coisa, se a gente vai ou não participar de determinado evento**. Antes as instituições tinham liberdade, construíram a política de assistência, construíram a política do atendimento da criança e do adolescente por uma mobilização social, através do fórum, **hoje tem que pedir uma autorização para a equipe poder participar de uma atividade, essa autorização chega na véspera de tu fazeres o evento, quando chega, porque não tem uma estrutura organizada para fazer esse processo de monitoramento** (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).

Primeiro o aprofundamento do entendimento do que é uma relação de parceria, uma relação de parceria que conta com parceiros, esses parceiros têm como predicado principal o fato de que são pessoas engajadas politicamente, éticas, partir desse pressuposto, que todo mundo que tá ali tem uma condição técnica, uma condição, de entendimento, uma lisura na postura, partir disso, **não partir da desconfiança de que não são bons** (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).

Faremos uma breve análise de três convênios (APÊNDICE C – **Quadros 1, 2 e 3**) com as obrigações das entidades e do gestor público. Para uma maior exemplificação, destacamos um convênio da Proteção Social Básica (**Pró-jovem adolescente**), que será demonstrado no **Quadro 1**, um convênio da Proteção Social Especial de Média Complexidade (**Ação Rua**), demonstrado no **Quadro 2** e um convênio da PSE de alta complexidade (**República**) explicitado no **Quadro 3**.

Fundamental antes de realizar a breve análise dos convênios, contextualizar estes serviços e o perfil das instituições que os executam. O Pró-jovem adolescente é um programa vinculado ao governo federal, composto por oficinairos de cultura e esporte, além de orientadores sociais. Em Porto Alegre, este projeto tem uma coordenação por região de atendimento, com recurso do FMAS, diferindo de outros pró-jovens do Brasil que não possuem coordenação.

São quatro instituições atendendo as regiões: Lomba e Partenon, Sul e Centro Sul, Restinga e Extremo Sul, Norte, Glória, Leste e Centro; estas instituições não possuem Grupo de Trabalho ou Fórum de discussão entre elas, se reunindo quando chamadas pelo Gestor Público.

O Ação Rua atualmente possui 13 núcleos com nove instituições, atendendo todas as regiões da cidade de Porto Alegre, com uma equipe interdisciplinar de assistentes sociais, psicólogos, educadores sociais e coordenação. O Ação Rua

possui um GT de dirigentes que se reúne para discutir o programa e a relação entre FASC e entidades.

O serviço de República foi o primeiro da cidade, no ano de 2013, estando responsável pela sua execução a entidade CUFA – Central Única de Favelas, uma instituição que recentemente, seis meses, possui inscrição no CMAS.

Podemos inferir, a partir da análise dos Quadros (1, 2 e 3 do **APÊNDICE C**), que as obrigações das instituições se concentram no âmbito da execução, que devem sempre se reportar ao Projeto Técnico, realizado pela equipe técnica da FASC, com base nas diretrizes do SUAS e da própria fundação, para o norteamento do trabalho. A FASC, todavia, tem como principais obrigações o repasse de verba e o controle e fiscalização na execução. O Quadro 1 (Pró-jovem adolescente), na cláusula **Das Obrigações** da entidade conveniada e da FASC, demonstra de forma clara estas observações: a função executora das instituições e a função de controle da FASC.

Os **Recursos Humanos (Quadro 1, 2 e 3 do APÊNDICE C)** devem ser selecionados juntamente com a FASC; um dos motivos é a garantia da qualidade técnica, pela FASC, para que o projeto seja executado em conformação com a política, porém este preceito não está imune a falhas, podendo ser um espaço de disputa ou acordo de indicação de cargos entre FASC e entidades.

No **Parágrafo único (Quadro 1)**, “em caso de extinção de convênio, a FASC é desonerada de qualquer obrigação, relacionada ao repasse de recurso não realizado pela União”. Cria uma situação controversa, que coloca as OSC em posição de fragilidade quanto ao futuro do convênio, gerando insegurança inclusive aos trabalhadores.

A **prestação de contas (Quadro 1)** também é um item importante, sendo a entidade notificada (faltas leve, média e grave) quando não cumpre as determinações do convênio e das diretrizes técnicas.

Nas discussões que estão sendo realizadas no ano de 2013, entre o FMDCA e a FASC, em relação às cláusulas do convênio as OSC, questionam-se, principalmente a unilateralidade de notificação, ou seja, quando a FASC atrasa recursos, ou outra situação que gere uma falta, pode a entidade encaminhar para a FASC uma notificação? Como estabelecer uma relação de parceria, se a regra é criada de forma unilateral?

Para sanar essas situações está sendo criado um GT de discussão, que iniciou com os dirigentes do Programa Ação Rua, que em seu novo projeto técnico, além de abarcar o atendimento e acompanhamento da criança e do adolescente em situação de rua, atende a partir de 2013 situações de Trabalho Infantil.

Este GT composto pela equipe técnica da FASC, dirigentes das conveniadas, com o Ação Rua e o setor de convênio da FASC, elaboraram conjuntamente o novo convênio Ação Rua; pode-se a partir daí analisar a diferença entre o convênio Pró-jovem adolescente (**Quadro 1**) e o Ação Rua (**Quadro 2**).

As diferenças são, inclusive, nos termos utilizados no convênio, demonstrando os avanços do convênio Ação Rua, em relação ao convênio projovem adolescente. Alguns exemplos a seguir: (Ação Rua - **Quadro 2** – das obrigações⁶⁵ – Entidade Conveniada).

- Planejar e executar o trabalho em conjunto com o CREAS (d). Não mais aceitando de forma unilateral as diretrizes do gestor público
- Participar do processo de avaliação anual e periódica, se comprometendo às adequações apontadas **em conjunto com as instituições parceiras** (h). As instituições tornam-se copartícipe do processo de monitoramento e avaliação.

Em relação à FASC, esta aumenta suas obrigações e responsabilização no projeto. A seguir inovações nesta cláusula (Ação Rua - **Quadro 2** – das obrigações - FASC):

- Devolver as entidades documentação original da prestação de contas no ato da entrega (j) – Esta cláusula facilitou muito a organização interna das entidades.
- Acompanhar através da supervisão do convênio, **em parceria com a entidade**, o plano de aplicação de recursos e suas alterações, quando forem necessários (h). As entidades como copartícipes do processo.
- Oferecer estrutura física previamente descrita, quando for utilizado como sede o espaço do CREAS (i). A cobrança de estrutura física deve ser bilateral, para garantir um adequado atendimento ao usuário, tanto por parte das entidades como das FASC.

⁶⁵ A cláusula “Das Obrigações” do convênio é exposta no quadro em tópicos, divididos pelas letras do alfabeto, sendo destacada no texto da análise a letra do tópico referido dentro da Cláusula.

- Garantia de repasse antecipado (a), diminuindo o problema de atraso no repasse.

Em relação à **forma de repasse** (Ação Rua- **Quadro 2**), a entidade também poderá entrar com recurso administrativo, com efeito suspensivo, dirigido ao CGCON/FASC, expondo os motivos do recurso (d).

Outro ponto importante no Convênio Ação Rua, é que o quesito, **Faltas (leve, média e grave)** foi suspenso, reforçando apenas os casos que as instituições poderão ter o repasse suspenso ou até perder o convênio.

O Convênio do Serviço República (**Quadro 3**) já se beneficiou das discussões do GT, do convênio Ação Rua, as cláusulas e a linguagem correspondem a uma relação mais horizontal, porém ainda não é o ideal; é necessário que as discussões e Grupos de Trabalho continuem, para que as OSC não estejam perpetuamente em uma condição de subalternidade para com o gestor público, devido ao repasse de recursos. Isso não exime as instituições de cumprirem com excelência, transparência e ética o papel que se responsabilizaram, assumindo o ônus de práticas de má utilização do recurso público.

Na fala do pesquisado:

Fazer o entendimento de que a gestão de uma política pública se dá justamente pela clareza de papéis e que o papel do gestor é o papel de articular, é o papel de potencializar, é o papel de trazer a tona grandes valores que têm nas regiões, é o papel, de costurar, aquilo que já é bom nas regiões, e não acabar e colocar outra coisa no lugar, o grande papel do gestor é o de mediação, então ele tem que mediar a relação desta política com o usuário e entender que então neste mesmo lugar de mediação se inscrevem as instituições que, **portanto, as instituições são parceiros muito mais que subjugados, ou estão ali para receber ordens; eles têm que construir juntos, portanto, o processo dialógico, ele tem que ser permanente;** então, o que é que eu esperava mais que eu achei que seria mais ostensivo, a participação irrestrita em todos os momentos, de quem executa a política, **no caso do nosso município a rede privada, que ocupa aí um percentual muito importante, como é que alguém que executa 90% discute 10%, e quem executa 10% discute 90%, que é uma desproporção absurda** (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).

O SUAS descortinou as expressões da questão social quando no território evidenciou o que foi preconizado na CF (1998), que é a responsabilidade primeira do Estado no enfrentamento destas realidades. Todavia, no conjunto de 25 anos pós-constituição, onde o Brasil se tornou um país referência em desenvolvimento, é compreensível a avaliação dos profissionais que trabalham diretamente com estas demandas, da percepção de lentidão do processo, pois vinculados ao atendimento

na assistência social, está à máquina de reprodução de miséria no capitalismo contemporâneo, que desloca populações inteiras para o “guarda chuva” da assistência, porquanto, mesmo diminuindo os índices de miserabilidade, não diminui a necessidade de mais ações nesta política.

O Programa Bolsa Família⁶⁶ cadastrou novas 910.684 famílias entre jul./2012 e jul./2013, estas se encontravam em situação de extrema pobreza, somente em julho de 2013 foram registradas 13.773.543 famílias atendidas neste programa, com um investimento de mais de dois bilhões de reais no enfrentamento da miserabilidade, ainda vivenciada por grande parcela da população. Um dos *slogans* do programa diz: “*O fim da miséria é apenas o começo*”, este começo tem grande possibilidade de ser realizado, através de outras políticas, e concretizado no atendimento no território sob as diretrizes do SUAS. Por isso a importância de sua efetivação, para além da implementação, passando por um processo de “contracultura”, de uma nova relação entre as necessidades sociais da população e sua satisfação pelo Estado.

Os novos conceitos, as novas ideias devem sofrer um processo de assimilação e incorporação por todos os envolvidos, devendo se entrelaçar com as alterações estruturais e com as medidas legais, para que ganhem significação e consistência. Atuando num campo complexo e abrangente como o social, ceifado por valores tradicionais, por ideologias, visões e interesses que não se compõem com facilidade, fica dificultado promover mudanças substanciais sem um sério e continuado esforço na compreensão, absorção e adesão a novos valores, concepções e práticas (BRASIL, 2008, p.16).

Como reflete um dos pesquisados:

A lei está implementada, ok, estamos todos sob a égide do SUAS. **Nós não vivemos o SUAS ainda porque o SUAS é uma política de educação também, é um novo entendimento sobre a forma que se relacionam as políticas, é à saída de uma assistência social que tem um entendimento de família, por exemplo, ainda torpe, lá do século XIII, para um entendimento de família emancipadora, de um entendimento de família que vive hoje sob a égide do Estado, de uma família que vivia antes a partir de sua própria condição de gestão, há uma condição compartilhada e de dependência do Estado, como é que dá esse processo então?** (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).

⁶⁶ Dados coletados no site do programa BRASIL SEM MISÉRIA. Disponível em: <<http://www.brasilsemisERIA.gov.br/gestao-e-acompanhamento>>. Acesso em: 22 set. 2013.

O entrevistado termina sua fala com um questionamento: como consubstanciar esta nova forma do Estado na interface com este cidadão? As respostas não são fáceis e nem imunes a tensões entres os atores trabalhadores da política. Como fica evidente na fala a seguir:

A implementação do SUAS ela acontece desordenadamente, de quem manda para quem executa, e do recurso para quem o recurso é necessário, e da metodologia pare a vida real. Os encontros sem um processo de monitoramento competente, falta monitoramento, falta parceria para a execução, então a gente tá fazendo do jeito que a gente pode, do jeito que a gente entende que deve ser feito, com a máxima ética possível, com transparência, o problema é que a gente não vê isso em todos os âmbitos (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).

Os perigos são muitos quando os entendimentos da Política são variados e as ações acompanham estes entendimentos. Claro que existem peculiaridades regionais, práticas emancipadoras que podem ser agregadas à nova conformação da política; é importante ter bases conceituais que dialoguem com o entendimento de uma política universal, de direitos, que vislumbre processos sociais emancipatórios.

É fundamental conquistar uma base conceitual no plano das ideias, que possa empolgar as ações concretas, implementar princípios éticos, políticos e programáticos, explicitando as visões de mundo, sociedade, inclusão social e cidadania, subjacentes às concepções da assistência social como política pública e de garantia de direitos sociais (BRASIL, 2008, p.15).

Também, dentro dos CRAS, as demandas superam a satisfação das necessidades, os gestores e trabalhadores da política se organizam de inúmeras maneiras para a solução dessas limitações, evidenciadas na fala do sujeito:

Mas com a implementação do SUAS se troca o nome, se tenta trocar, se tenta não, se troca a metodologia de trabalho, se pensa na criação dos SAFs, porque isso também é uma coisa que a gente tenta discutir porque **o SUAS prevê uma delimitação territorial que a gente não consegue dar conta,** cada SAF deveria ser um CRAS o que não acontece e mesmo com essa organização SAFs referenciados ao CRAS, ainda assim cada equipe tá tendo que dar conta de um número populacional acima do que é preconizado (Coordenação de CRAS 4, Porto Alegre, 2013).

A questão da delimitação territorial dos SAFs veio a contribuir muito, na possibilidade de acompanhamento das famílias mais próximas, **eu acho que é algo que não tinha antes, mas agora a gente vê certa homogeneização da prática, então mesmo que o SAF não seja um CRAS tem a supervisão da coordenação, têm as reuniões de regionalização, tem a reunião de CRAS e CREAS, onde a metodologia**

de referência e contrarreferência é a mesma, então têm um trabalho alinhado na região (Coordenação de CRAS 3, Porto Alegre, 2013).

O Território é uma das matrizes fundantes da implantação do SUAS, a partir de sua análise se redefine a rede de atendimento e os locais de atuação, com base nas características peculiares de cada região e das demandas específicas de cada população.

A adoção do princípio da territorialização conduz ao reconhecimento da presença de múltiplos fatores – sociais, econômicos, culturais – determinantes das situações de pobreza e vulnerabilidades que atingem indivíduos, famílias e coletivos sociais. Os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, como unidades públicas estatais de base territorial, vocacionadas à proteção social básica, ao serem localizados em áreas de maior incidência de vulnerabilidade social, dão materialidade a esta exigência e expõem a necessidade de produzir e sistematizar informações quali-quantitativas que respaldem a expansão de programas e serviços de proteção social, bem como sua qualificação, alcance e cobertura (BRASIL, 2008, p.23).

Conhecer o território, através do mapeamento e diagnóstico, é uma demanda emergente da pesquisa. Questiona-se o fato da gestão municipal fazer a cobertura das regiões, consideradas vazios de atendimento, através de convênios com as OSC e não implantar novos CRAS, como preconizado na NOBSUAS (2005).

Precisa do mapeamento mais efetivo, que cada CRAS realmente fique responsável pela população prevista, **e não adianta tapar o sol com a peneira criando duplas de profissionais que dariam conta deste vazio de atendimento**. Tem o SAF, numa instituição privada, que recebe supervisão do CRAS é todo um funcionamento como se já estivesse resolvido (Coordenação de CRAS 2, Porto Alegre, 2013).

E se fala que maravilha que está a região [...] toda coberta [...] eu não sei [...] não sei qual a qualidade disso, não sei o que se consegue, isso está sendo problematizado, como isso vai ser priorizado, o que é realmente implantar o SUAS em Porto Alegre? Acho que isso poderia ser problematizado, tensionado, como se deram essas aprovações eu não sei [...] Como se desenhou dessa forma, não me soa como algo agradável, tá claro que os vazios para mim continuam sendo vazios, pois não tem CRAS (Coordenação de CRAS 2, Porto Alegre, 2013).

O CRAS tem indicado uma equipe mínima⁶⁷ de acordo com o tamanho do município. Cada território onde atua o CRAS (em município de grande porte e metrópoles) terá 5000 famílias referenciadas e 1000 atendimentos/famílias/ano. Como na cidade a implementação de 22 CRAS ficou aquém do necessário, a gestão

⁶⁷ A equipe mínima preconizada pela NOB-SUAS 2012 para o município de Porto Alegre (metrópole) é constituída por uma coordenação, quatro técnicos, além de quatro educadores.

municipal criou o Serviço de Atendimento Familiar – SAF conveniado, composto por dois profissionais (Assistente Social e Psicólogo preferencialmente) e um auxiliar administrativo (estagiário), para atendimento de 500 famílias/ano. A estrutura física e material fica como contrapartida da entidade conveniada, que deverá ter a estrutura mínima de sala de atendimento individual e de grupo para o atendimento às famílias (FASC, 2010).

A constituição dos SAFs como “apêndices” dos CRAS é controversa, eles existem sobre a supervisão dos CRAS, constituindo também uma porta de entrada, pois são “equipes PAIF” conveniadas, algumas coordenações mostram claro desconforto com esta situação, inclusive considerando os espaços ocupados pelo SAF como “vazios de atendimento”, por não serem CRAS. Isso possui uma coerência perversa com os que trabalham nos SAFs, porém verdadeira sob o ponto de vista da atuação do Estado no território: se a equipe CRAS, constituída por quatro técnicos, uma coordenação, quatro educadores e um administrativo dão conta de 1000 famílias por ano em atendimento, um SAF com dois técnicos e um administrativo estagiário, dando conta de 500 famílias por ano em atendimento, pode sim ser considerado um vazio de atendimento no território.

Como relatam os pesquisados, mesmo com a implementação dos SAFs na cidade, os atendimentos são maiores do que definidos pela Política, demonstrando a distância entre a formatação das diretrizes e a realidade que é imposta ao profissional. Alguns sujeitos consideram que foram poucos os avanços na conformação dos CRAS:

No CRAS da minha região só foi troca de placa, não houve muita mudança, entrou mais alguns técnicos, mas não existe nenhuma condição para que eles possam executar o seu serviço a contento, porque **ali é impossível, é inviável fazer o trabalho conforme determina o SUAS** (Dirigente OSC 7, Porto Alegre, 2013).

Então isso gera algumas dificuldades principalmente o excesso de demanda, o CRAS aqui pode não ser responsável pelo atendimento e acompanhamento de todas as famílias da região, mas é referência do cadastro, que é até onde eu sei e o que eu sinto aqui, é um dos CRAS que mais têm movimento, que é mais procurado pela população. **Então gera um esgotamento dos profissionais**, têm momentos que são mais calmos, mas têm momentos que as cadastradoras chegam a atender 30 pessoas ao dia em dois turnos (Coordenação de CRAS 2, Porto Alegre, 2013).

O CRAS é um *locus* privilegiado na consolidação da Política no território e é considerada a “porta de entrada” de todo cidadão que quer acessar seus direitos

socioassistenciais; têm metas pré-estabelecidas de funcionamento mínimo, como estrutura básica de atendimento, equipe mínima, condições precárias de trabalho. Cada CRAS deve possuir recepção, sala de uso individual e uso coletivo, banheiros, inclusive adaptado a Pessoas com deficiência, sala administrativa e copa (BRASIL, 2012). Relata as dificuldades do CRAS, o pesquisado:

O CRAS, conforme o Sistema Único de Assistência tem um papel importantíssimo, o CRAS tem o papel básico na comunidade, na articulação na comunidade, na participação de toda uma rede socioassistencial e **por falta de recursos humanos e de uma estrutura eficiente isso deixa a desejar e eu ainda aponto mais, a questão dos recursos humanos, limita o papel que o CRAS tem**, o papel que os técnicos têm, a coordenação tem um papel de tá abarcando toda uma articulação com todas as especificidades: é movimento negro, é movimento de mulheres e isso não tá conseguindo por essa falta (Coordenação de CRAS 1, Porto Alegre, 2013)

Outro sujeito entrevistado reforça a necessidade de estruturação dos equipamentos que efetivam o Sistema, como a implementação iniciada desde 2010; alguns sujeitos demonstram a necessidade de criar um processo reflexivo da política na cidade. Dirigentes de Organizações da Sociedade Civil apontam a necessidade de melhoria da infraestrutura pública, recursos humanos através de concurso e outras demandas.

Necessário concurso público, mudança de infraestrutura dos CRAS e CREAS, teria que fazer uma reavaliação do que implantado até agora. **A política em Porto Alegre tem que ser reescrita, não é aquilo que foi pensado, sonhado, acho que tinha que dar um stop e reescrever tudo** (Dirigente OSC 7, Porto Alegre, 2013).

Porém, de acordo com alguns sujeitos, são notórios os **avanços após iniciado o processo de implementação** da política, a qualidade dos serviços melhoraram e espaços antes utilizados apenas para recreação, hoje constituem locais de exercício da cidadania.

O que eu consigo perceber é que **os avanços não têm como questionar, eles são explícitos, a questão da forma como a gente tá prevendo os acompanhamentos das famílias, como os grupos estão se organizando**, principalmente o SCFV acima de 60 anos, no qual eu sou referência, como ele vinha acontecendo pré-SUAS, que era um grupo mais voltado para uma questão mais lúdica e recreativa, e que agora com a implementação do SUAS se prevê uma metodologia de trabalho que trabalha as questões da vulnerabilidade e a ampliação da cidadania e de prevenção das questões de vulnerabilidades familiares, da gente poder

prevenir que se rompa algum vínculo, com a comunidade, com a família, que a gente possa garantir de alguma forma certo bem-estar ampliado, que diz de um idoso que estar sendo atendido de forma integral e não passatempo que era o que acontecia (Coordenação de CRAS 1, Porto Alegre, 2013).

O SUAS é, pois, uma realidade em movimento com ritmos e alcances heterogêneos. Sua implementação integra um processo dinâmico que se instala nos municípios e estados brasileiros, introduzindo deslocamento e mudanças significativas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle público das ações da área (COUTO et al, 2010, p.93).

Por ainda ser uma “realidade em movimento”, a estruturação na cidade suscita muitos questionamentos, a Política de Assistência sai da esfera da “não cidadania” para o escopo de uma política pública de peso, com articulação intersetorial, gestão e planejamento por território, fortalecimento da família e de seus vínculos inter e intrafamiliares, bem como a concretização do acesso através de uma equipe que atenda as demandas da população. Porém, as falas captadas evidenciam o desagrado dos entrevistados com a temática SUAS e recursos humanos no município.

No que se refere também a **Recursos Humanos e aos próprios recursos materiais necessários, eu acho que ainda está em fase de implantação.** No meu entendimento não está totalmente concretizado em Porto Alegre esse processo (Dirigente 6, Porto Alegre, 2013).

Vou falar pelos profissionais, pelos trabalhadores do SUAS, pois eu também estou acompanhando os fóruns dos trabalhadores, tanto no município, estadual como nacional. **Que na realidade para mim é um retrocesso, é um retrocesso à questão do concurso público** que vem todo um processo, a resolução 17, que coloca no Sistema Único e os trabalhadores e isto não está acontecendo, ao invés de ampliar, para ter toda uma equipe que dê a sustentabilidade no atendimento digno, no atendimento que é para ser como nos traz o sistema único e o cidadão tem o direito de ter esse atendimento. Isso para mim está sendo um retrocesso, a questão dos recursos humanos, e a política como um todo têm os seus avanços, de estar debatendo de estar discutindo, estar trazendo capacitações até por outras iniciativas (Coordenação de CRAS 2, Porto Alegre, 2013).

Os Recursos Humanos são um questionamento tanto dos Dirigentes quanto dos Coordenadores dos CRAS; no caso das Organizações Sociais, dentre suas críticas está à reivindicação de maior investimento, principalmente para a contratação de mais Recursos Humanos e melhoria salarial, porém os Coordenadores de CRAS questionam, a partir da NOBSUAS/RH (2006), o fato de a maioria dos trabalhadores que realizam a política não estarem vinculados através de concurso público, ou seja, de um lado a execução majoritária das OSC, de outro,

dentro dos espaços públicos (CRAS e CREAS); o quadro é composto por uma equipe em diversos regimes de trabalho: estatutário, cooperativado, terceirizado e outros. Como fica evidente na fala de uma coordenação, essa heterogeneidade dos vínculos de trabalho afeta a qualidade da efetivação do próprio sistema.

Além disso, **tem o CRAS com uma equipe reduzida, e não tem equipe própria, somente eu e mais outra colega, o grupo de técnicos vêm dos maristas e ainda falta uma colega Assistente Social para compor minimamente esse espaço.** Esse é um entrave, o RH, **as exigências são as mesmas como se a equipe tivesse completa, mesmo a equipe não estando completa,** tem também estas diferenciações de vínculos, isso acaba respingando no trabalho, não sei até que ponto isso é considerado e a estrutura física faz pouco mais de um mês que nós, por exemplo, conseguimos usufruir desta sala, pois **o CRAS estava dividindo até mês passado espaço com o CREAS, nós ficávamos num espaço até mês passado que era do tamanho desta mesa(...)** as três técnicas (Coordenação de CRAS 2, Porto Alegre, 2013).

Couto et al (2010) faz uma reflexão sobre a questão dos trabalhadores e a gestão do SUAS:

Do ponto de vista da constituição dos quadros profissionais da área, destaca-se ainda um universo heterogêneo de trabalhadores, composto por profissionais da rede estatal em suas três esferas, e da extensa rede privada de entidades de assistência social, com uma diversidade de áreas e de vínculos de trabalho. Tais quadros se disseminam com grande discrepância pela realidade heterogênea de estados e municípios, sendo frequente a existência de poucos profissionais, em geral, com grandes defasagens técnicas, atendendo simultaneamente a diferentes políticas e programas, até mesmo vários municípios (COUTO et al, 2010, p.57).

A PNAS (2004) enfatiza os Recursos Humanos como eixo estruturante da Política de Assistência Social, tendo no marco da criação da NOB/ SUAS-RH (2006) as diretrizes para que a concretização da Política se efetive. Um dos pontos principais que a Norma traz é a da constituição de um quadro de servidores públicos, assumindo as funções públicas, além de remuneração adequada e do Plano de Carreira.

[...] eu imagino que o gestor esteja atento, pelo menos é o que está previsto, na prática eu não sei. **Em reunião de equipe a mesa da nossa sala é imensa e concursado somente duas pessoas, eu fico extremamente envergonhada,** vendo aquele povo todo, e vê o que está acontecendo, temos colegas CLT, cooperativado(...) (Coordenação de CRAS 3, Porto Alegre, 2013).

O quadro mínimo por especificidade territorial e número de famílias na região também é um ponto importante na concretização da Política, a NOB/SUAS-RH (2006) reforça a formação permanente de todos os atores envolvidos, tanto os trabalhadores governamentais quanto os das Organizações de Assistência Social.

A implementação do SUAS exige novas formas de regulação e gestão do trabalho e, certamente, a ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional é condição essencial, ao lado de processos continuados de formação e qualificação, a partir do ingresso via concurso público, definição de carreiras e de processos de avaliação e progressão, caracterização de perfis das equipes e dos serviços, além da remuneração compatível a segurança do trabalho (COUTO et al, 2010, p.58).

De 2008 a 2013 foram contratados, para atuar nos CRAS e CREAS em Porto Alegre: 23 assistentes sociais, 23 psicólogos, 40 educadores sociais e 09 advogados em convênio com a SOME, entidade da rede Marista; além desses, foram chamados por concurso público: 22 assistentes administrativos, 20 assistentes sociais, 04 enfermeiros, 03 nutricionistas, 32 psicólogos e 2 terapeutas ocupacionais (FASC/VIGILÂNCIA, 2013).

Os técnicos que trabalham nas entidades sociais recebem salário inferior ao técnico do setor público, com a mesma função e carga horária; isso acontece mesmo quando a instituição remunera o máximo possível dentro do convênio, pois os limites salariais vêm no próprio documento de convênio, quando já é indicado o salário base. Atualmente, o profissional Assistente Social, contratado via OSC no convênio SAF, possui o salário máximo por convênio de R\$3.300,00; o técnico que compõe o CRAS, com mesma carga horária, recebe um salário de R\$5.500,00, executando as mesmas funções, para compreender os dois projetos ver Quadro 21 (SAF e PAIF).⁶⁸

A NOB/SUAS-RH (2006) orienta que sejam equiparados os salários de todos os trabalhadores da assistência, buscando o tratamento salarial isonômico entre os trabalhadores da rede pública e da rede prestadora de serviço. Esta discrepância de salários torna as análises de Marx (1963, p. 101) cada dia mais atuais: “O salário é determinado pela luta amarga entre o capitalista e o trabalhador. A necessária vitória

⁶⁸ Os dados do salário do Técnico da FASC é obtido no portal transparência da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <http://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/default.php?p_secao=11>. Acesso em: 21 set. 2014. O salário de um técnico da conveniada foi obtido a partir do convênio do Serviço de Atendimento Familiar, cedido pelo setor de Gestão e Convênio da FASC.

do capitalista. O capitalista pode viver mais tempo sem o trabalhador do que o trabalhador sem o capitalista”.

Para Antunes (2013) a tendência mundial de precarização do trabalho, iniciada em 1970, tem como consequência a potencialidade de conversão de geradores de mais valor de todos os espaços geradores de trabalho, desde os espaços formais e contratuais, até os informais, integrando-se ao sistema, independente se as atividades são manuais ou “intelectuais”.

Uma análise do capitalismo atual nos obriga a compreender que as formas vigentes de valorização do valor trazem embutidos novos mecanismos geradores de trabalho excedente, ao mesmo tempo em que expulsam da produção uma infinidade de trabalhadores que se tornam sobrantes, descartáveis e desempregados. E esse processo tem clara funcionalidade para o capital, uma vez que permite a ampliação do bolsão de desempregado e reduz ainda mais a remuneração da força de trabalho, em amplitude global, pela retração salarial daqueles assalariados que se encontram empregados (ANTUNES, 2013, p.14).

Essa formalidade instável ou informalidade concreta faz parte do cotidiano de muitos profissionais trabalhadores da política de assistência, contratados para atuar nos espaços públicos ou Organizações da Sociedade Civil, que dependem do fundo público, sob a forma de convênio, para a realização de suas funções, com salários menores que o trabalhador concursado, mesma carga horária, formação diferenciada, gerando a invisibilidade desse trabalhador⁶⁹ e insegurança quanto ao futuro.

O conteúdo desta (nova) precarização é dado pela condição de instabilidade, insegurança, fragmentação dos coletivos de trabalhadores e brutal concorrência entre eles. Uma precarização que atinge a todos indiscriminadamente e cujas formas de manifestação diferem em grau e intensidade, mas tem como unidade o sentido de ser ou estar precário numa condição não mais provisória, mas permanente. Configura-se numa realidade em que as formas mais tradicionais de resistência e luta degradam-se, enfraquecem, reforçando a ideia de uma inexorabilidade da “fatalidade econômica”, ao mesmo tempo em que surgem novos atores e proposições de enfrentamento desta precarização social (DRUCK, 2013, p.56).

Além dos Recursos Humanos, a estrutura física adequada, bem como equipamentos e materiais de expediente, são prerrogativas imprescindíveis para a

⁶⁹ O trabalhador conveniado, que realiza suas funções dentro do CRAS, por exemplo, é considerado como equipe PAIF, porém seu salário e estabilidade não são equiparados ao dos profissionais concursados, mesmo exercendo igual função e carga horária, se invisibiliza a sua situação, sendo este “absorvido” como mais um técnico do CRAS.

concretização do SUAS no espaço público do CRAS, muitas vezes estes executam suas atividades em espaços cedidos pelas OSC.

Um relato importante de uma Coordenação demonstra a dificuldade do CRAS criar vínculo com a comunidade, quando este não consegue oferecer nem o espaço para que os usuários possam fomentar a convivência comunitária.

Na verdade o que eu entendo enquanto CRAS é que **a gente até pode fazer um grupo num espaço cedido, mas também o CRAS deixa de ser reconhecido pela comunidade como um espaço da comunidade**. A gente tem um grupo que acontece num local cedido, uma igreja, que é um grupo de idosos, um exemplo: quando esse grupo foi criado, os idosos quiseram colocar o nome da igreja nesse grupo, ok, pois é uma escolha do grande grupo, mas é um nome que é vinculado ao espaço, o espaço que está cedendo, é o espaço que está proporcionando as atividades, eu penso que isso é um entrave, que a gente consiga, até por que **a gente não consegue trabalhar com a comunidade assuntos de fortalecer essa comunidade para ela ir numa CORAS, se a gente não tem nem um espaço para fazer um grupo para que a gente explique o que é uma CORAS** (Coordenação de CRAS 4, Porto Alegre, 2013).

Alguns CRAS pesquisados disputam espaço e equipamento com o Cadastro Único, ficando os técnicos como relata uma coordenação de CRAS “nas brechas” para a utilização dos computadores.

Outra coisa é que **nós não temos computador para trabalhar**, aqui nestes computadores acontecem os cadastros, então o CAD único é o carro chefe, mas as cadastradoras têm o atendimento lá na frente, as consultas nestes computadores e a digitação nestes computadores e **os técnicos eles são orientados a ficar nas brechas**, a gente não pode estar utilizando os computadores é um limitador (Coordenação de CRAS 2, Porto Alegre, 2013).

A demanda é tanta que a gente não consegue tempo pra planejar, poder ir buscar esse espaço na comunidade, pode tá pensando então, **o nosso atendimento grupal é prioritário, mas a gente precisa de espaço**. As nossas salas aqui mesmo quando o espaço ficou um pouco maior elas estão todos os turnos ocupadas, têm um estrangulamento, **têm um disparate incrível, em equipe e em demanda de trabalho e eu não sei até que ponto isto tá sendo visto e pensado** (Coordenação de CRAS 3, Porto Alegre, 2013).

6.2 ADEQUAÇÃO À TIPICAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais foi instituída pela resolução do CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Seu intuito foi criar uma padronização nacional dos serviços oferecidos no âmbito do SUAS. Essa resolução

gerou a necessidade de criar um reordenamento de toda rede, incluindo as OSC, para a consolidação da política.

O reordenamento da rede socioassistencial, com base nos territórios vividos e nas funções do PNAS, é uma das condições para superar a fragmentação e a pulverização na gestão dessa política, o que supõe a adoção de mecanismos que possibilitem ampliar a cobertura nos territórios de referência e integralizar ações que provoquem impacto positivo nos processos geradores dos carecimentos relativos às necessidades humanas (PEREIRA,2001) e expressos nas situações que expõem milhares de pessoas a diferentes formas de violação dos seus direitos (COLIN; SILVEIRA, 2007, p.157).

Alguns dos dirigentes pesquisados não consideraram difícil adequar os serviços à nova tipificação, como abaixo cita um entrevistado:

No meu caso que trabalho há muito tempo junto a rede não houve grande mudança dentro do projeto, **a tipificação veio simplesmente botar as coisas no lugar. Não vejo grandes alterações**, o que já fazemos é o que já está dentro da tipificação, as oficinas e etc. **Para nós só mudou de nome**, não houve grandes alterações e tudo aquilo que traz a política do que é o SCFV, nós já estávamos executando (Dirigente OSC 3, Porto Alegre, 2013).

As OSC atuam historicamente no atendimento, principalmente, da criança e do adolescente, como demonstra o histórico a trajetória do FMDCA. Antes da tipificação, na cidade, em relação ao atendimento da criança de 07 a 14, no contraturno da escola, existia o SASE – Serviço de Atendimento Sócio Educativo, nome até a atualidade utilizado no dia a dia do atendimento de crianças de 06 a 14 anos; anteriormente, no SASE, iniciava-se o atendimento com crianças de 07 anos.

Como este serviço foi historicamente executado pelas entidades, muitas acreditam não ter necessidade de revisão de suas práticas ao ser instituída a modalidade de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, incluído na Proteção Social Básica. “Para nós da rede básica **simplesmente estamos agora enquadrados dentro de um determinado serviço**, aquilo que a gente já vinha fazendo, que não houve grande alteração” (Dirigente OSC 12, Porto Alegre, 2013).

De acordo ao projeto Técnico do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (2013), ainda em construção na FASC, este se caracteriza como:

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. É uma forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território. Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária (FASC, 2013, p.12).

Pode-se inferir, mesmo que as OSC tenham histórico no atendimento da Criança e do Adolescente na cidade, que esta nova proposta não deixa de ser desafiadora, no que tange ao papel do usuário no SUAS, aos vínculos familiares e comunitários, ao sentido de pertencimento e participação destes indivíduos em sua comunidade.

Os desafios para a adequação começam na adesão das OSC ao SUAS, através da inscrição no CMAS, pois neste momento a instituição pode, de acordo com a legislação, se autointitular de atendimento, assessoramento e/ou garantia e defesa de direitos. Quando esta se considera de atendimento, deve estar adequada à Resolução nº 109/2009, porém, em algumas situações a Lei não corresponde às atividades que as OSC executam, dificultando a sua caracterização como entidade de assistência social. Evidenciado pela fala do sujeito:

Eu acho que isso (a nova Tipificação) é fundamental, acho que deve ter o cuidado para não fechar, se for olhar a lei de uma forma reta, muitas entidades vão ser excluídas desse processo, mas se tiver um olhar mais abrangente, olhando a lei e o que ela possibilita, têm muitas entidades que podem atuar nesse processo e que vai ser um benefício. **Na verdade a lei tem que ser bem entendida, e não pode ter uma forma excludente,** e sim que tragam essas entidades que começaram e são oriundas das necessidades; então, nada melhor do que elas terem essa participação e trabalhar pela sociedade (Dirigente OSC 1, Porto Alegre, 2013).

Exige-se muito da instituição para a realização do serviço, ajuda a qualificar, mas, porém, a burocracia nos impede a realizar algo realmente que venha a responder a realidade (Dirigente OSC 9, Porto Alegre, 2013).

Este momento da história da política na cidade exigiu de algumas instituições capacitação, conhecimento e apropriação da nova forma que os serviços se apresentam, alguns pesquisados, receberam formação do Estado, porém consideram que as próprias entidades foram as responsáveis por suas mudanças e adequações.

Sim, **exigiu de nós muita capacitação e muito conhecimento, informação isso veio muito das instituições**, o Estado com o interesse de manter esta parceria é que buscou assessorar, mas a maior parte foi a gente que teve que buscar como se adequar a esse novo sistema (Dirigente OSC 8, Porto Alegre, 2013).

O trabalho com família no SUAS talvez seja um dos maiores desafios. A mudança de abordagens coletivas, em detrimento das antigas intervenções individuais, que, apesar de coexistirem, devem trabalhar juntos as intervenções coletivas, se mostra como um desafio aos profissionais e ao próprio usuário, com suas necessidades que requerem urgência e intervenção imediata. Reflete uma das coordenações de CRAS:

Trabalhar conforme a tipificação está sendo difícil até para o CRAS, estamos caminhando para isso, mas a gente tem alguns entraves, algumas dificuldades, acho que a gente agora começa a fazer algumas reflexões, **“Ai, meu Deus, a gente não tá conseguindo fazer o grupo de “desenvolvimento familiar”, a gente fica louca não é? Porque está escrito que tem que ser feito, e como que a gente não tá fazendo? Mas, talvez a gente esteja fazendo de outra forma, que não precisa tá ali: a) fazer isso, b) fazer aquilo. Fazemos de uma outra forma, e que também chega a mesma finalidade, consegue atingir aquele mesmo objetivo (Coordenação de CRAS 4, Porto Alegre, 2013).**

Neste contexto, torna-se difícil para o trabalhador saber em qual momento intervir com ações coletivas ou ações individuais. De acordo aos pressupostos da política na NOB-SUAS, devem ser realizadas ações individualizadas em demandas de maior vulnerabilidade e risco e ações mais coletivas, em vulnerabilidade que são compartilhadas no território (BRASIL, 2005).

Eu acho que pra elas [as OSC] também tem sido muito difícil, toda uma mudança de lógica, de trabalhar, antes a lógica era trabalhar o individual e agora o trabalho coletivo, olha o que é a complicação de tudo isso quando o usuário não entende, e não quer trabalhar o coletivo, que as necessidades dele são imediatas, e o coletivo vai te dar algum resultado pra dali não digo em longo prazo, mas a um médio prazo então, isso também é um entrave para a gente, esse **entendimento, que nós como técnicos a gente sabe o que um grupo pode fazer, também a gente não pode achar que todos vão ter os mesmos resultados estando num grupo, eu penso que assim como nos CRAS está sendo difícil eu penso que nos SAFs também** (Coordenação de CRAS 2, Porto Alegre, 2013).

A pesquisa também traz à tona um assunto pouco estudado na área da assistência, mas fundamental para o andamento do trabalho das OSC: o papel do

dirigente, que, segundo o pesquisado, pode atrapalhar o processo de adequação das entidades à nova tipificação dos serviços, devido ao despreparo de alguns dos gestores das OSC.

Percebi muitas dificuldades das instituições se adequarem a nova tipificação, principalmente os dirigentes de entidades, que eles pensaram a entidade numa certa época, depois eles passaram as entidades para as mãos de técnicos e quando esses técnicos vão atrás da política de assistência social, aprendem a utilizar essa política em benefício da entidade; muitas vezes, **o dirigente de entidade ele não acompanha, ele ficou no tempo, ele começa a dificultar a participação dessas pessoas e ele também não acredita que o usuário pode ser essa pessoa que possa dar opinião sobre a entidade, se colocar, e possa ter uma participação dessa entidade**, ele começa a negar isso, isso é uma dificuldade, eu acho que teria que ter uma certa maneira de também trazer esse dirigente de entidade para que ele aprenda essa nova política de assistência social (Coordenação de CRAS 2, Porto Alegre, 2013).

Se as entidades elas não evoluírem, não aprenderem, os dirigentes das entidades não começarem a se apropriar e aprender a utilizar essa nova política em prol dos seus usuários, elas estão fadadas a desaparecer, as pequenas entidades; e têm entidades que são verdadeiras empresas, muitos projetos e vão crescendo e pegando todos os projetos sociais, e têm mais condições de se adequar, então essas vão acabar tomando conta de todo espaço, e as pequenas entidades, lá do bairro, elas estão fadas a desaparecer (Dirigente de OSC 9, Porto Alegre, 2013).

Cabral (2007), ao pesquisar o papel do gestor das OSC, que a autora chama de Terceiro Setor, considera que para este exercer a sua função de direção e com isso tome decisões, a literatura aponta a necessidade de instrumentos que o capacitem “a avaliar, prever e acompanhar as atividades sob sua responsabilidade” (CABRAL, 2007, p.184).

As mudanças sociais pós-SUAS estão ocorrendo com muita intensidade, os dirigentes das OSC ao acompanharem estas mudanças, possibilitam que as instituições a qual são responsáveis respondam de forma mais efetiva às atuais demandas legais e sociais.

O SUAS se insere num padrão de Estado Gerencial, que cria uma normatização rígida e sistemas cada vez mais complexos. Nesse sentido, as instituições têm o desafio de buscar a adequação de todas as normas e, ao mesmo tempo, conservar características que permitam continuar com suas identidades de fundação. Expressar os interesses coletivos é o diálogo entre a Missão institucional e a cultura de direito, público e universal estabelecida pelo SUAS.

A padronização dos serviços socioassistenciais também é alvo de críticas de alguns dirigentes, que consideram “rasas” as interpretações dadas na tipificação.

Infelizmente quando a gente tem na construção de uma política, um entendimento de que gestar, significa somente padronizar, e ajustar a um modelo, é um problema. Então o grande problema, na minha opinião, tem sido esse, a leitura é muito rasa em relação à tipificação, em relação ao ajuste ao sistema, e isso tem sido propagado da sede para as regiões ou se não é isso, então há um problema de fluxo de informação o que gera uma angústia tremenda nas equipes e nas instituições, gera uma insegurança por parte dos gestores na maioria das vezes foi isso, muitas decisões muito precipitadas em termos de ajuste na tipificação (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).

Quando algum projeto já em atividade nas OSC não se adequam à tipificação pode gerar problemas de sustentabilidade e mobilização de recursos, por parte de algumas entidades, o que as OSC buscam, então, é ter alguns projetos em consonância com o SUAS, para a garantia de inscrição no CMAS, CEBAS e outras formas de mobilização ou isenção de recursos, e tentam manter os outros projetos que, apesar de não estarem na tipificação, são importantes na comunidade que estas atendem.

Falando da instituição ela sempre teve essa preocupação, ela tem obrigações convenientes em função de que ela tem o certificado de utilidade pública, o fato de todos os seus projetos serem por convênios e ela não ter recursos próprios, ela se viu obrigada a fazer o processo de adequação, e ela fez, agora posso te dizer que perdemos braços perdemos pernas, só não perdemos cabeças, pois aí não estaríamos aqui. O processo de adequação à tipificação não foi da forma que poderia ter sido, achamos que poderia ter se discutido mais, feito mais de acordo com as ações, algumas ações de fato não estão contempladas na tipificação, **nós temos várias ações, o jovem aprendiz, por exemplo, as questões transversalizadas da justiça solidária, da justiça comunitária, da restaurativa, que são várias ações que nós desenvolvemos na instituição, que sustentam todas as ações na área social, mas não estão preconizadas, e, portanto, não têm financiamento público federal, nem estadual, nem municipal, mas nós vamos continuar executando em políticas transversais, com outros parceiros** (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).
Então, tipificamos a espinha dorsal da instituição, mas, continuamos atuando em outras políticas que não estão preconizadas no SUAS, nem na tipificação (Dirigente OSC 11, Porto Alegre, 2013).

Existe, de acordo a alguns pesquisados, uma fragilidade na formação ou consultoria por parte do gestor público, quando da instituição da nova tipificação, que, no caso de Porto Alegre, iniciou com a implementação do SUAS em 2010. Nesse aspecto, um dirigente reconhece que existiu consultoria, porém esta não

atendeu as necessidades das instituições, como fica evidente na fala do entrevistado:

Existiu consultoria para a adequação a nova tipificação, mas de forma limitada, nas CORAS a gente começou a chamar pessoas para fazer palestras sobre isso quando começou a mudança; o CMAS não disponibilizava tanto, mas a gente conseguia algumas pessoas preparadas que a gente levava nas CORAS pra fazer fala sobre isso, mas é muito difícil atingir o efeito que a gente espera; porque **muitas vezes chega uma pessoa com slides falando trinta minutos, uma coisa que tá bem longe, mas é realmente difícil, agora que tá tendo uma maior compreensão, muita gente tá se apropriando, muitas pessoas falando sobre isso, muitos escritos, eu acho pouca coisa foi feita nesse sentido no início** (Dirigente OSC 6, Porto Alegre, 2013).

A tipificação dos serviços socioassistenciais, normatizados pela Resolução nº 109/2009, foi um avanço na proposta de qualificar e padronizar os atendimentos no território nacional, porém a pesquisa demonstra a necessidade das leis se adequarem à realidade, assim, como a realidade se adequa às leis. Estas devem ter o dinamismo necessário para as experiências exitosas que não estejam abarcadas pela legislação, e que tenham características de serviços no âmbito da assistência, possam ser inseridas e façam parte da Política Nacional de Assistência Social.

A Resolução CNAS n.º 27, de 19 de setembro de 2011, propôs a caracterização das entidades de assessoramento e garantia e defesa de direitos, ampliando e reconhecendo diversas ações das OSC que não estão tipificadas na Resolução nº 109/2009, conforme transcrito no seu artigo 2º:

Art. 2º As atividades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos compõem o conjunto das ofertas e atenções da política pública de assistência social articuladas à rede Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - 3/8 socioassistencial, por possibilitarem a abertura de espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa, no campo socioassistencial, a criação de espaços para a defesa dos direitos socioassistenciais, bem como o fortalecimento da organização, autonomia e protagonismo do usuário.

As resoluções acompanham a complexidade das ações na sociedade sem deixar de ter o necessário norteador que caracterize o que são ações de assistência social e o que não são.

Finalizando este capítulo, tivemos como propósito, através da análise das categorias **implementação e tipificação**, responder ao objetivo específico cujo foco era: *Investigar a configuração das instituições sociais, após implementação do*

SUAS, examinando as modificações incididas na rede socioassistencial privada, para a adequação à nova tipificação dos serviços socioassistenciais;

As modificações incididas na rede socioassistencial, após a implementação do SUAS e adequação à nova tipificação dos serviços socioassistenciais, podem ser expressas através da síntese dos elementos analisados no decorrer deste capítulo, que são:

- Com a implementação do SUAS ocorreu um desacomodar das OSC que tiveram que reavaliar suas práticas, adequar a sua documentação para a adesão ao sistema, o que gerou a busca de mais conhecimento, formação e assessoria por parte destes entes.
- Existem avanços após a implementação do SUAS no que tange ao acesso da comunidade ao CRAS, mais reconhecimento da política pelo usuário, porém ainda não existe um paralelismo entre os avanços da concepção da política e a materialidade desta no cotidiano.
- Alguns pesquisados consideram as adequações dos serviços ocasionadas pelo SUAS mais fáceis para as OSC do que para o Estado.
- Com a implementação do SUAS aumentou a exigência no setor financeiro e de cobranças no território. Este fato está mobilizando os dirigentes para fomentarem Grupos de Trabalho e Discussão, no intuito de criar uma relação mais horizontal entre o gestor público e as OSC.
- A pesquisa aponta a fragilidade das delimitações territoriais, a insuficiência de CRAS e a inserção no território das duplas de técnicos conveniados (SAFs), que não corresponderiam à equipe técnica mínima preconizada pelo SUAS para as demandas do território.
- Emerge da pesquisa a precarização do trabalho dentro dos CRAS, a falta de estrutura física, de recursos humanos, com vínculos de trabalho variados, fragilizando os serviços.
- As OSC consideraram fáceis as adequações à nova tipificação, principalmente nos atendimentos da PSB.
- A tipificação é considerada um avanço à qualificação do atendimento, porém a pesquisa alerta para a necessidade de que a lei não analise de forma rígida, a ponto de coibir ações das OSC que estão tipificadas, mas que contribuem positivamente com a comunidade.

- Emerge da pesquisa a dificuldade da rede de atendimentos própria e conveniada trabalhar com a família na nova perspectiva do SUAS, superando a lógica de intervenção individual, a adequação ainda não se efetivou, mas ações estão sendo feitas em prol desta nova formatação.
- A pesquisa evidencia que os dirigentes de entidades podem dificultar o processo de adequação ao SUAS das entidades que representam, principalmente por não se comprometerem e não acompanharem as mudanças promovidas pelo sistema.
- Questiona-se na pesquisa os limites dos modelos que priorizam as padronizações, sendo considerada uma leitura limitada da política.
- As OSC estão se apropriando destes novos conceitos, através do tempo e da busca de conhecimento, a lei também busca dialogar com a realidade, exemplificada pela Resolução CNAS nº 27/2011 que caracteriza as entidades de assessoramento e garantia e defesa de direitos, ampliando diversas ações das OSC, que não estão tipificadas na resolução CNAS nº 109/2009.

7 “NADA SOBRE NÓS, SEM NÓS”

Este capítulo objetiva avaliar a participação das OSC, em espaços de Controle Social, através da mediação com dados empíricos, as categorias emergentes **Usuário** e **Controle Social** e os autores que darão embasamento teórico.

7.1 O USUÁRIO E A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS

A pesquisa aponta uma participação limitada dos usuários, considerados protagonistas⁷⁰ pelo SUAS, porém distantes da concretização desta premissa; o que se revela é uma dificuldade dos espaços que materializam os serviços criarem condições favoráveis para que o usuário da política consiga incidir na gestão do sistema, como é refletido na fala dos entrevistados a seguir:

Eu acho que o usuário em todos os sentidos, ele ainda não é copartícipe na implementação do SUAS, infelizmente por n razões, ou por que acham que ele não tem capacidade de compreensão, ele está sendo deixado de lado, e isso é geral tanto nos próprios quanto nas conveniadas (Dirigente OSC 10, Porto Alegre, 2013).

Alguns usuários têm contribuído para dizer o que precisa, é pouca participação ainda, agora é que está sendo implementado; aquela forma cidadã de falar, de dizer o que é preciso e o que é necessário está sendo aos poucos implementada, essa mentalidade que tem que mudar mesmo, o usuário entender que é um cidadão, ser protagonista, e ninguém melhor do que ele para dizer as suas necessidades, existe uma frase que foi tirada da convenção da ONU que diz “**nada sobre nós sem nós**”, não adianta falar sobre as pessoas que estão em vulnerabilidade, pessoas lá de cima falarem delas a distância, se elas não se colocarem (Dirigente de OSC 1, Porto Alegre, 2013).

Para a PNAS (BRASIL, 2005, p. 33): “constitui-se o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos [...]”. As inúmeras situações de vulnerabilidades e riscos, vivenciadas pela população, são avaliadas para a criação de uma reposta do Estado, que corresponda à complexidade da vulnerabilidade demandada.

⁷⁰ Protagonista é aquele que, ao fazer política, faz-se sujeito de sua história e de seu tempo. O agir protagônico, portanto, contraria dinâmicas de manipulação sociopolítica, tão a gosto das nossas elites profissionais (CAMPOS, 2010, p.246).

Nesse contexto, a política se organiza por níveis de complexidade desenvolvendo serviços, programas, projetos e benefícios, criados para responder a estas inúmeras situações de risco e vulnerabilidade social, porém, apesar dos avanços na política, ainda não fica claro, no texto da PNAS, segundo Silva (2012), quais são os conceitos e concepções que embasam as categorias vulnerabilidade e risco social, possibilitando diversas interpretações, considerado pela autora, um fator problemático para a consolidação de estratégias de enfrentamento e consolidação da política.

A participação do usuário tem como principal entrave a cultura autoritária, historicamente vinculada ao trato da pessoa em situação de vulnerabilidade e risco social no Brasil, aliada à conformação da política, que distancia o cidadão do cotidiano das decisões, criando condições cada vez mais difíceis para o cidadão usuário intervir de forma direta nas determinações das políticas públicas.

A análise de alguns constrangimentos e dificuldades na implantação do SUAS e no acesso aos direitos deve considerar as refrações e implicações da cultura do mando, do favor e da subserviência, enraizada nas relações de poder, considerando a formação social brasileira escravagista, clientelista, desigual, excludente e exploradora, com forte concentração de riqueza e dependência político-econômica (SILVEIRA, 2007, p.73).

De acordo com o entrevistado, os usuários não sabem ainda a função do espaço público, neste caso, o CRAS, tendo causado estranheza a nova metodologia, principalmente pela abordagem coletiva que a nova política propõe, em confronto com as necessidades prementes e imediatas da comunidade, como relatado a seguir:

Eu não vi a participação dos usuários nesta implantação, e até hoje, **muitos não sabem a que a gente veio**, eles tinham uma relação de assistência mesmo, uma coisa bem assistencialista e a **nossa vinda aqui enquanto CRAS causou algum desconforto porque eles não estavam acostumados, eles ainda não estão acostumados**, ao que essa política veio, a questão da gente trabalhar o fortalecimento de vínculos, ou de desenvolvimento que seja na comunidade, porém a comunidade precisa de coisas mais imediatas e concretas, então, pra mim não teve participação da comunidade, dos usuários, nesse processo (Coordenação de CRAS 2, Porto Alegre, 2013).

Este relato suscita algumas reflexões: a não participação do usuário é responsabilidade primordial do usuário? Quais condições materiais e históricas estão sendo ofertadas para que este cidadão se aproprie do que significa um CRAS em

sua comunidade? Como foi o processo implementação do SUAS na cidade, no que corresponde , a participação do usuário? Como se dá essa relação no cotidiano?

Estas pessoas e famílias comunicam-se com as instâncias do SUAS na condição de beneficiários e de assistidos, pois não estão constituídas em corpus político, dotado de representatividade. Ao lado das parcelas já incorporadas nas ações desenvolvidas, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) recebem em profusão, cotidianamente, legiões de pessoas pobres, com baixa escolaridade, sem rendimento regular e sem profissão que as credencie a disputar vagas no concorrido mercado de trabalho (CAMPOS, 2010, p.260).

A rede de atendimento socioassistencial está tão comprometida com as demandas do usuário, que “esquece” o próprio usuário. Suas demandas acabam por vender para os “olhos da rede” a sua característica de ser genérico, social, rico em subjetividade e em potência de transformação.

E o usuário é tão responsável quanto nós somos pelo andamento das suas vidas, eu acho que a política deixa isso muito claro. Eu sou a técnica e eu que sei o que é melhor para a sua vida, não, inclusive o usuário pode até me rebater, junto vamos construir o seu projeto de vida eu estou aqui para compor contigo e não para te dizer (Coordenação de CRAS 2, Porto Alegre, 2013).

A maior parte dos usuários da política de assistência social está politicamente invisível, identificados na condição de beneficiários e assistidos das diferentes ações desenvolvidas na moldura dessa política. São milhões de famílias atendidas em programas de distribuição de renda, em projeto e serviços de proteção básica e especial, destituídos de organização e representatividade política (CAMPOS, 2010, p.257).

As condições para o usuário compreender a política de assistência social em sua nova formatação é uma responsabilidade conjunta, porém, em um primeiro momento, é uma função do Estado e de sua rede conveniada, fomentando a criação de espaços de convivência democráticos, no qual o usuário possa exercer o seu protagonismo. Sem espaço, o exercício da democracia limita-se a situações pontuais onde a característica pessoal do usuário é que vai determinar a sua participação e não a fomentação desta participação como vital para a consolidação de uma política que é para todos.

Os limites de estrutura física, recursos humanos, também contribuem para limitar a conformação de espaços de discussão na comunidade para a compressão do SUAS, como reforça o pesquisado:

Eu vejo que a comunidade ela ainda não entende o movimento dessa política, da mudança na política ela não percebe isso ainda, **e em relação também as nossas dificuldades quanto ao espaço físico, nós temos algumas coisas que a gente ainda precisa dar conta, e a gente não consegue dá conta em função, disso, do espaço físico, da equipe técnica**, o que tá no papel ótimo, tá no papel, mas não é o que efetivamente que vem acontecendo, isso prejudica que a gente venha a fazer esta implantação do trabalho (Coordenação de CRAS 4, Porto Alegre, 2013).

As OSC desenvolvem todo o seu trabalho em função do usuário, que traz em sua história a recorrente refração das expressões da questão social, enquanto pertencente a um grupo historicamente explorado e subalternizado, porém, muitas destas entidades ou já foram constituídas de modo que o usuário não participe das decisões, ou com o passar do tempo foram tornando-se mais afastadas das demandas diretas do usuário transitando no âmbito da execução.

Algumas instituições já conseguem fazer algum trabalho junto com o usuário, mas ainda está muito longe do que é a participação de fato do usuário na política. Eu vejo muito longe, desde o planejamento do atendimento das instituições eu me pergunto: **qual a instituição que se reúne sistematicamente com o usuário e planeja as suas ações?** (Dirigente OSC 1, Porto Alegre, 2013).

Como refere Campos (2010):

Várias organizações representativas de usuários incorporam, ao mesmo tempo, uma dimensão executiva, prestadora de serviços, e outra reivindicativa, defensora dos direitos dos usuários. Quando há uma sobreposição da dimensão executiva, a entidade atua nas relações institucionais, mobilizando recursos, estabelecendo convênios e desenvolvendo atividades que afirmem o seu status de utilidade social. Em muitos casos, essas organizações consideram os usuários como algo externo a própria organização. Algumas dessas entidades necessitam dos corpos sofridos deles para justificar seu prestígio social (CAMPOS, 2010, p.261).

Esta “externalidade” do usuário não é prerrogativa apenas das OSC, muitos fatores contribuem para que para usuário esteja “à parte” da construção da política, inclusive quando essa arena, segundo Nogueira (2011), é invadida pelos técnicos e especialistas.

O cidadão pressiona por mais participação e é, ao mesmo tempo, barrado no terreno em que são tomadas as decisões. Simultaneamente, a maior quantidade de direitos e reivindicações – e, portanto, de políticas públicas direcionadas a atendê-las – faz com que o aparato administrativo do Estado tenha de ser reforçado, em benefício de uma tecnocracia sempre mais preeminente. A democracia representativa fica encapsulada e contida por essa situação, obrigando-se a rever seus procedimentos e sua institucionalização (NOGUEIRA, 2011, p. 139).

Alguns CRAS criam estratégias de aproximação com as lideranças comunitárias, para que com este movimento estabeleçam vínculos com a comunidade e potencializem espaços de participação do usuário, o que é evidenciado na fala a seguir:

A gente entende que através das lideranças comunitárias, a gente vai conseguir, **porque assim uma coisa é eu chegar num lugar, num grupo de mulheres aqui da comunidade, do Fome Zero, outra coisa é a liderança falar que mora aqui, que fala que conhece, que elas se enxergam como**, a mim talvez elas até enxerguem como pertencente a essa comunidade, mas elas sabem que aqui eu exerço o meu trabalho, **eu acho que a gente chega através das lideranças, a gente tem que ir fazendo essa ponte, e pra daqui a um tempo a gente ter essa comunidade acreditar no nosso serviço, e aí partir mesmo pra participação** (Coordenação de CRAS 3, Porto Alegre, 2013).

Outra questão apontada na pesquisa é a necessidade de aproximação dos usuários com o SUAS, através de divulgação, e de privilegiar nas conferências a participação deste usuário.

Eu acho que o SUAS, como a gente sabe, é um processo que vem se colocando, que precisa de maior divulgação, **as conferências têm que privilegiar a participação dos usuários**, divulgar isso e atrair mais a participação do usuário, porque eles precisam participar mais deste processo, eu acho que tem que ter mais divulgação também, mais programas, a imprensa divulgar mais, e ser feito um trabalho mais abrangente sobre o SUAS e **sobre todas as normas, as leis e resoluções, enfim pra que as pessoas saibam disso, se apropriem disso e se beneficiem** (Dirigente de OSC 9, Porto Alegre, 2013).

Ainda é frágil a inserção do usuário como protagonista no SUAS, a tese realizada por Silva (2012)⁷¹ destaca algumas conclusões: a) a Política de Assistência Social necessita deixar o usuário neste lugar de subalternização, sendo necessária a mudança na constituição desta política que possa visibilizar os verdadeiros interesses desta classe subalternizada; b) É urgente o necessário rompimento com o passado conservador; por fim, c) O fortalecimento do campo dos conflitos, problematizando as expressões da questão social, com o intuito de superar o processo alienatório que naturaliza a desigualdade histórica do país.

⁷¹ Dr.^a Marta Borba Silva ganhou o prêmio CAPES de Tese na edição em 2013 com o tema: “**Entre a rebeldia e o conformismo**: o debate com os sujeitos demandatários da política de assistência social”, onde faz uma profunda análise do papel do usuário na política de assistência social. Tese sob a orientação da Professora Dr.^a Berenice Rojas Couto, pela PUCRS.

Avalia-se que somente será possível a materialização do direito a partir do estabelecimento de relações sociais que reconheçam o usuário enquanto sujeito político portador de direitos, e não mais como objeto de intervenção de práticas públicas e privadas, sustentadas em relações tuteladoras de subalternidade, caridade e filantropia. Daqui segue a necessidade de enfatizar-se a dimensão socioeducativa e política, a ser assegurada no processo de ressignificação das relações sociais, que permeiam a gestão da Política de Assistência Social, bem como o acesso e exercício por parte do usuário do direito à participação e à informação (ANDRADE, 2009, p.99).

Campos (2010) refere-se a alguns críticos da esquerda, que consideram que a Política de Assistência Social não fomenta a emancipação do usuário; a autora reflete que esta política oportuniza, a esses grupos sociais, superar as condições degradantes na qual se encontram, para, a partir daí, construir-se construindo a História, sendo imprescindível a Política de Assistência Social para dar visibilidade ao sujeito em situação de vulnerabilidade e risco social.

As OSC, a fim de se constituírem como reais representantes da sua comunidade têm que “abrir” os seus espaços físicos e institucionais para o usuário, criando condições de participação efetiva, enquanto espaço de tensionamento e reflexão de processos emancipatórios.

7.2 O PAPEL DO **CONTROLE SOCIAL** NA CONSOLIDAÇÃO DO SUAS

O Controle Social é a categoria que será analisada neste subcapítulo, através da reflexão de como se dá a participação das instituições como atores políticos no papel de controle social do SUAS, no município de Porto Alegre.

Segundo Machado:

Ao longo da história brasileira, o controle social foi tomando dimensões diferenciadas, considerando as diferentes formas de governo e exercício do poder. Assim, essencialmente, pode ser concebido de duas formas: controle do Estado sobre a sociedade civil, com o objetivo de conservação dos privilégios, e controle da sociedade civil sobre o Estado, enquanto perspectiva de mudança social (MACHADO, 2012, p.53).

O Controle Social referido nesta dissertação é a segunda forma, concepção instituída a partir da Constituição Federal de 1988, e em especial no art. 204º, referente à Política de Assistência Social, que tem como diretriz a participação da população, por meios de organizações representativas, formulando conjuntamente a política e exercendo o controle das ações do Estado em todos os níveis (BRASIL, 1988).

A LOAS (1993) também garante a instância de controle social em seu artigo 16º, como instâncias deliberativas e de caráter permanente, a níveis municipal, estadual e federal.

Os Conselhos de Direito na NOBSUAS (2005, p.49) são definidos como:

Instâncias deliberativas do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social regulamentado na PNAS/2004, na forma do SUAS. O CNAS, instituído pela LOAS, e os Conselhos das demais esferas, tratados na referida Lei e instituídos por legislação específica, têm caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. São vinculados ao Poder Executivo e a sua estrutura pertencente ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, que lhes dá apoio administrativo, assegurando dotação orçamentária para seu funcionamento (BRASIL; NOB-SUAS, 2005, p. 49).

O Conselho pode ser considerado um espaço privilegiado do exercício do Controle Social, porém, não é o único espaço onde o controle social pode ser exercido.

O controle social sobre as ações do Estado possui dimensão maior que apenas um, dois, ou mais canais institucionalizados. Movimentos sociais, sindicatos, organizações de categorias profissionais, entre outros, também são importantes e fundamentais instrumentos do debate democrático e que exercem no sentido amplo controle social (PINHEIRO, 2008, p.56).

Nosso objetivo é compreender como as OSC, que atuam na área da assistência social no município, exercem o controle social. Em relação a este tópico, declara um dos pesquisados:

Não existe controle social em Porto Alegre, existe controle das pessoas e das instituições por meio do gestor (Dirigente das OSC 7, Porto Alegre, 2013).

Preocupo-me um pouco com a nossa CORAS, agora parece reunião da FASC, com o articulador(a) demandando e as instituições cumprindo, não é um espaço de controle social (Dirigente de OSC 12, Porto Alegre, 2013).

Em Porto Alegre, além do CMAS, existe regionalmente, respeitando as regiões do OP, Comissões Regionais de Assistência Social – CORAS, dezessete ao todo, que elegem democraticamente o seus representantes, conselheiros municipais de assistência social, compondo juntamente com um conselheiro de entidade representante de categoria profissional, dois de entidades de representação de usuários e três de entidades prestadoras de serviço em nível municipal; os 23

conselheiros da sociedade civil, que, juntamente com os 23 conselheiros governamentais, formam o CMAS da cidade.

Os pesquisados declaram que, em relação às OSC no município, “não existe” controle social, e que a instância da CORAS não seria atualmente este espaço. Estes relatos demonstram a fragilidade do sistema de controle da ação do Estado por parte da sociedade civil, sendo reforçada pela apropriação do espaço, que é de toda a sociedade, por agentes de governo, que buscam dar direcionamento a um local de construção e controle da política pública por todos.

Na área da assistência social, os conselhos, enquanto esfera pública são conquistas, à medida que possibilitam a participação ativa de segmentos representativos da sociedade civil, os quais têm como desafio representar os interesses da população a partir de suas necessidades concretas. São também lugar de conflito e de disputa de poder. Isso ocorre devido a sua natureza como espaços plurais e democráticos que permitem a participação de representantes da sociedade civil organizada e do poder público e também pelo fato de que os conselheiros e conselheiras podem apresentar concepções diferenciadas acerca da Política de Assistência Social e da organização e funcionamento do próprio conselho enquanto instância deliberativa (MACHADO, 2012, p.70).

Como Machado (2012) ressalta, este é um espaço do conflito, da disputa, da discussão profunda do que pode ser melhor para a cidade, dentro da política de assistência, se isso não acontece, torna-se um espaço de consenso, manipulação, coerção ou apenas de participação alienada.

Em Porto Alegre é a frequência das OSC, na CORAS, que juntamente com outros pré-requisitos, garantem a inscrição da entidade no CMAS; esta inscrição é necessária para o estabelecimento de convênios com o gestor público, bem como a participação em editais e a garantia do CEBAS, em suma, a adesão ao SUAS.

Muitas OSC preenchem apenas uma formalidade burocrática, em sua frequência na CORAS, cumprindo o necessário para garantir a inscrição no Conselho Municipal. A CORAS torna-se um nicho a ser apropriado, se não o é pelo usuário, que como analisamos, está alijado do processo de implementação, e não o é pelas OSC, o é pelas instâncias governamentais. A CORAS enfraquecida perde a potência de discutir a política no nível regional.

Ou seja, o espaço da CORAS, como instância de consulta e encaminhamento do CMAS, torna-se um espaço burocrático e técnico, duas características que desmobilizam a participação do usuário. Outro fator paradoxal nestes espaços são as contradições vivenciadas pelas OSC, que prestam serviços e estabelecem

convênios com gestor público, e vão discutir a qualidade dos próprios serviços ou questionar o gestor, ao qual são vinculados através de convênios, que, em muitos casos, garantem a existência da entidade.

As OSC que atuam nos Conselho de Direito, também apresentam heterogeneidade de interesses e de concepções, não tendo estes apenas uma racionalidade imparcial, voltada ao bem comum, e sim conjugando um conjunto de interesses, inclusive particularistas, no interior desses espaços, como asseguram Almeida e Tatagiba (2012):

Ao chamarem a atenção para o fato de que nessas instâncias as organizações da sociedade civil protagonizam uma modalidade específica de representação, aquelas leituras reforçam a necessidade de considerar a heterogeneidade de interesses que podem ser canalizados por essa via e, como consequência, reforçam a importância de desnaturalizar a legitimidade de seus atores em centros decisórios de políticas públicas, como os conselhos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p.75).

A aprovação de todos os serviços, projetos, programas e benefícios no escopo do SUAS, em âmbito municipal em Porto Alegre, é realizada através de um fluxo, aonde vai da FASC para o CMAS, deste é encaminhado para discussão nas regiões através das CORAS, que encaminham, pelo conselheiro, as suas críticas e sugestões para a plenária do CMAS; por fim, é na plenária que deliberam a aprovação ou reprovação do projeto encaminhado. Segundo o pesquisado, este fluxo não está acontecendo:

Tu tens uma informação do CNAS, tu tens outra informação do CMAS, os fluxos, por exemplo: **a FASC manda um documento para o CMAS, esse documento não vem para a CORAS para se discutir, para devolver pro CMAS, é um fluxo direto, FASC-CMAS; CMAS-FASC, e aí tá aprovado.** Então se tu tens conselheiros um pouco mais politizados, eles vão perguntar, mas tá tão complexo, tá numa linha tão tecnicista, o nível de discussão, que eu acho que os conselheiros que estão mais preocupados e que tem uma formação mais de base, talvez não consigam, por uma questão que **não está clara, o que é que aquilo quer dizer, fica uma coisa meio mascarada esse processo de implementação** (Dirigente de OSC 11, Porto Alegre, 2012).

A questão do conhecimento técnico aparece como um limite que dificulta a discussão da política pelos cidadãos que participam dos conselhos, principalmente o conselheiro que representa a região, o qual exerce um cargo público, sem remuneração, com muitas exigências de conhecimento específico na área,

demandando tempo, formação adequada e capacidade política de articulação, como argumenta o entrevistado abaixo:

No meu entendimento, **o conselheiro tem que conhecer todo o funcionamento da política para ter as plenas condições de exercer a sua função.** Ele precisa ser capacitado e conhecer todo o processo é um grande nó, ir no conselho simplesmente somente para levantar a mão. Tem que ter todo um processo preparatório anterior de preparar aquele cidadão para saber exatamente qual é o papel do conselho, que deveria ser anterior ao processo eleitoral (Dirigente de OSC 4, Porto Alegre, 2013).

Apesar da necessidade deste perfil, a pesquisa evidencia que o espaço da CORAS não atinge este objetivo, inclusive nas avaliações dos serviços conveniados e também dos serviços próprios, como esclarece o pesquisado:

A gente enquanto CRAS nós somos avaliados, temos reunião de monitoramento e avaliação, semestralmente é feito um relatório, enquanto espaço, equipe e é levado para CORAS para ser apresentado e aprovado na CORAS, **a comunidade não participa, o documento é lido, não é discutido, bate muito em questões técnicas e as pessoas não têm conhecimento** (Coordenação de CRAS 3, Porto Alegre, 2013).

Um ponto abordado na pesquisa que dificulta o exercício do Controle Social, e acompanha a lógica do tecnicismo no SUAS, é o modo de gestão através de sistemas informatizados e altamente sofisticados. Como relata um dos pesquisados:

Então eu acho que esse controle social, ele se limita por uma questão de linguagem e comunicação, o mesmo problema que a gente tem com o fluxo de informações, pra entender do ponto de vista da execução, tem quem vai fazer a leitura do que vem sendo executado. **Pra mim é uma lógica incoerente, o nível de controle social diminuiu horrores, e hoje tudo ou quase tudo é monitorado via sistema,** como é que o sujeito lá da comunidade vai monitorar via sistema, se as famílias que realmente necessitam estão no programa, se estão sendo atendidas, se estão sendo satisfeitas as necessidades das famílias, **o que o controle social consegue fazer é olhar a estrutura, se está aberta, se as crianças estão, mas não se tem um controle sobre a qualidade do serviço,** tu não consegue fazer uma leitura, sobre a amplitude da ação, **tu não consegue fazer uma leitura sobre o papel do gestor, tu fica com a periferia do entendimento do que deveria ser um sistema de atenção socioassistencial** (Dirigente de OSC 11, Porto Alegre, 2012).

A conformação e complexidade do SUAS, ao criar seus sistemas de controle e organização da política informatizados, têm o desafio de que este perfil gerencial da política não distancie ainda mais os atores que fazem parte da consolidação do SUAS, das decisões prementes e importantes.

Campos (2010) aponta que o formato dos conselhos e a legislação disponível que dão parâmetros para o exercício do controle social, limitam a ação das organizações da sociedade na formulação de políticas e na fiscalização nas ações do Estado no interior da Política de Assistência Social.

O agir limitado da sociedade civil nos espaços dos Conselhos na direção do controle social, por um lado, decorre de uma multiplicidade de fatores presentes na estrutura fortemente hierarquizada do Estado; nas formas tradicionais dos governos que operam, em sua maioria, como autarquias impermeáveis às vozes da população pobre; na cultura da sociedade, que naturaliza a delegação, quase incondicional, de poderes ao governante; na tradição das relações estruturadoras das práticas assistenciais ainda prisioneiras da caridade, do favor e da filantropia (CAMPOS, 2010, p.265).

Com uma legislação que não impõe sanções aos governantes, não o obriga a cumprir as determinações, o conselho fragiliza a sua ação; a não participação do usuário, a paridade entre sociedade e civil e Estado, que, na verdade, torna as demandas da sociedade civil mais difíceis de serem aprovadas, demonstram que o SUAS continua com uma forte raiz autoritária e assistencialista.

Como conquista da Constituição Federal (1988), espaços formais de controle, apesar de não serem os únicos, deveriam se transformar em locais estratégicos, onde as demandas das classes subalternizadas possam definir as políticas públicas.

Atualmente em Porto Alegre, depois de muito tempo, a presidência do CMAS é do governo, de um agente em cargo comissionado, e não da sociedade civil, momento onde pode aflorar as divergências, contradições, o conflito necessário para o fortalecimento da política; apesar de desacreditado, o controle social dentro das instâncias dos conselhos de direito, é um instrumento de emancipação política que necessita ser fortalecido, como alerta o pesquisado no relato a seguir:

O papel do controle social é elementar, eu acho que a sociedade cada vez tem que ter mais consciência de que ela é que sim precisa ter esse controle de fiscalização, saber como são aplicados os recursos, ainda mais que os recursos não são somente do município, são recursos que na maioria vem da união, para que sejam aplicados na política de assistência social para contemplar, as pessoas que dela necessitam, **eu acho que a maioria das vezes o controle social, as pessoas que participam do controle social, não tem a noção do papel que elas têm que desempenhar, elas têm que tá atenta e tá vigilante para saber quais são as formas, como é que tá sendo utilizado este recurso, os conselheiros se prepararem pra isso, não ter vergonha de perguntar e de saber e fiscalizar** (Dirigente de OSC 1, Porto Alegre, 2013).

Ao término deste capítulo tivemos como objetivo, através da análise das categorias **controle social**, responder ao objetivo específico, cujo enfoque era: *Avaliar a participação das instituições socioassistenciais em espaços de Controle Social, consolidando o necessário caráter democrático e transparente da política, além da categoria emergente usuário* e sua participação na consolidação do SUAS.

A participação das OSC em espaços de controle social e dos usuários no SUAS teve como resultado de análise as proposições sistematizada a seguir:

- A pesquisa aponta uma limitada participação do usuário nos espaços de discussão do SUAS, tanto em espaços mediados pelo Estado, quanto pelas OSC.
- Segundo entrevistados, muitos dos usuários, não reconhecem o CRAS como espaços de direito e que existe um desconforto deste usuário em relação às novas formas de conformação da política, em especial o caráter de intervenção coletiva.
- A pesquisa suscita a necessidade da criação de espaços, onde o usuário se sinta participante da construção da política de assistência social. E que o Estado em primeira instância possa proporcionar este espaço para o usuário da política.
- A pesquisa evidencia a dificuldade dos espaços públicos, em especial o CRAS, em criar grupos com o usuário, principalmente devido à falta de estrutura física e de recursos humanos.
- De acordo a pesquisa, algumas das OSC não se estruturam de forma a criar proximidade em relação ao seu usuário, tornando-se aparelhos burocráticos, limitados à execução, não representando as demandas do seu usuário.
- A pesquisa demonstra que alguns das coordenações de CRAS estão criando estratégias para aproximar as comunidades do seu entorno, através da articulação com as lideranças comunitárias, aproximando as comunidades dos espaços do CRAS.
- Existe uma demanda no qual as conferências municipais privilegiem a participação do usuário, que os conselhos de direito também privilegiem a participação do usuário.

- Que os espaços das CORAS sejam espaços de verdadeiro controle social, sem apropriação de interesses particularistas das OSC e do Estado.
- Um ponto abordado na pesquisa é que os fluxos de controle social FASC – CMAS – CORAS – CMAS – FASC, não estão acontecendo, sendo muitos projetos na cidade aprovados diretamente entre a FASC e o CMAS, sem serem devidamente discutidos nas regiões.
- A necessidade dos Conselheiros conhecerem a política e terem condições de exercer as suas devidas funções.
- A pesquisa evidencia a fragilidade de avaliação de serviços via conselho, ficando na esfera técnica e com pouca participação da comunidade.
- A pesquisa evidencia a diminuição do exercício do controle social na cidade, tendo os espaços do CMAS e da CORAS, como espaços distantes das demandas do cidadão.

8 CONCLUSÃO: OS DESAFIOS DA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS E O FUTURO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

O fim de uma jornada encerra em si múltiplas determinações: a reflexão profunda do caminho que se percorreu, a potência de novas trajetórias que se apresentaram ao longo deste caminho e o concluir de uma etapa, que carrega marcas de um novo significado e sentido a antigas ideias e concepções.

A frase título desta dissertação “**Sistema Único não significa Sistema Igual**” retorna as nossas reflexões agora de maneira diferente. Ao responder a pergunta da plenária que questionava a participação das OSC na execução de políticas públicas, a conferencista quis justificar o papel das entidades e legitimar a sua ação, ou seja, ele é **único**, por que é conduzido pelo Estado, mas são inúmeros os agentes que podem executá-los, por isso, ele não é **igual**.

Mas, ao responder esta frase, a conferencista expressa também a própria contradição da política, as concessões feitas para que o SUAS se concretize, a flexibilidade na sua implementação, ao mesmo tempo, ela responde o que é o SUAS: único e não igual, fechando a possibilidade de um debate mais profundo sobre o papel das OSC neste contexto.

O caminho que nos propomos a trilhar, por ser parte de nossa trajetória de vida, foi árduo, doloroso e desafiante, pois em nosso íntimo sabíamos que nem todas as respostas seriam fáceis de ser escutadas. Ao mesmo tempo, se constituiu num processo libertador, quando desmistificados conceitos fundados numa base frágil e tendenciosa.

Heller (2008) e Lukács (2012) já sinalizavam o movimento de superação do **cotidiano** na mediação entre o ser particular e sua realização como ser genérico, ligado à história de outros seres, a estruturas sociais, à vida em toda a sua plenitude e inteireza.

A arte, a ciência, o conhecimento, ferramentas de superação do cotidiano, auxiliam nesse desafio, o ir e vir eternos da experiência humana, momentos de superação, momentos de alienação, sinalizando a nossa condição frágil, fugaz, influenciada pelo mundo, e, ao mesmo tempo forte, protagonista, influenciando e mudando este mesmo mundo.

A história da Política de Assistência Social no Brasil foi feita de processos de superação e alienação, de lutas e acomodações, de tensionamentos e consensos,

de busca de **hegemonia**. A linha evolutiva é sutil à percepção, o velho se apresenta em alguns momentos, travestido de novo. Os sistemas nos encantam por sua organização, refinamento técnico, padrões pré-estabelecidos. Em contrapartida está a vida, com suas dinâmicas sociais complexas, que burlam os sistemas de acordo com interesses de grupos, de indivíduos, de ideologias.

As Organizações da Sociedade Civil abarcam um conjunto de entidades diversas em concepção, metodologias de trabalho, entendimentos da política e do direito. Com o processo de **implementação** do SUAS, veio à tona a necessidade de padronização, deste conjunto de entes que compõem a Política de Assistência Social do país.

A partir dessa premissa, podemos, metaforicamente, considerar o SUAS um espelho para estas organizações, um espelho que têm a potência de fazê-las se enxergar como partícipes de um projeto maior que elas mesmas. Projeto conduzido pelo Estado, considerado único, por se basear em diretrizes comuns, em metodologias similares, em compreensão da política que cria uma coerência em nível nacional, baseada numa legislação que teve seu início na CF de 1988.

Nosso problema inicial foi à busca do entendimento deste processo: Como estas OSC se adequaram a esta nova conformação? Nas exatas palavras do nosso projeto de pesquisa: *De que forma a Rede Socioassistencial Privada, diante da implementação do SUAS, se configura como um ator político na efetivação da Política de Assistência Social como direito?*

E para isso elegemos Porto Alegre, como *lócus* privilegiado da nossa pesquisa, um privilégio mais do pesquisador, do que do *lócus*. Pois Porto Alegre tem elementos que foram fundamentais para este projeto: um coletivo de OSC historicamente atuante e articulado na Política de Assistência Social.

O SUAS pode ser considerado um processo “experimental”, dentro de um mundo moderno que, segundo Nogueira (2011, p. 247), faz uma exigência de posicionamento similar a um “laboratório atípico”, com sucessivos experimentos, que se misturam a ações e escolhas humanas, não ficando propriamente sob o controle delas, “a menos em boa medida”.

De forma análoga, inferimos que o SUAS, em Porto Alegre, não está sob o controle de ninguém, “a menos em boa medida”, não existe hegemonia, existe processos de busca de hegemonia, processos de tensionamento pelo espaço público, processos de construção de uma política, onde cada ator busca seu lugar.

A pesquisa apontou uma condução ainda frágil por parte do Estado, esta fragilidade se apresenta principalmente como falta de **participação**; os pesquisados consideram que no lugar da condução do Estado existe imposição de normas, regras, sem o devido processo de construção coletiva que uma política desta complexidade exige.

A condução, que leve a uma dinâmica de reforma intelectual e moral, com a potência de criação de uma nova hegemonia, que não se limite a questões administrativas ou exigências de produtividade, características que não geram “formas solidárias e democráticas de sociabilidade” (NOGUEIRA, 2011).

A valorização do SUAS deve ultrapassar a valorização do sistema, chegando à valorização das redes relacionais, o fortalecimento do SUAS parte do fortalecimento da rede de atores sociais que o constituem; para isso a pesquisa aponta a real necessidade de **articulação** no território dos CRAS e das OSC.

Atualmente, as OSC não são legitimadas, em parte porque sempre foram atreladas a uma assistência social arcaica, punitiva, do favor, do não direito, vinculadas a grupos com fortes laços corporativos e particularistas; em parte, porque o novo padrão da política a colocam numa posição “complementar”, uma posição difícil de entender, pois constituem maioria na execução, esta complementaridade se traduz na parcial participação nas discussões centrais da política.

A necessidade de complementaridade, trazida no discurso dos próprios dirigentes de entidades, é um paradoxo e há de ser questionada, como outros termos “padrão” SUAS. O problema é o “perigo” de, ao se questionar este padrão, ser taxado de questionador da própria política como direito – armadilhas da construção da hegemonia pelo discurso oficial.

O SUAS necessita de questionamento sim, a condução do Estado necessita ser problematizada, o papel das OSC posto à prova. Ser ator político é participar, é trazer as necessidades dos grupos sociais que estes atores representam como pauta de discussão, é pensar a política quando esta se materializa no enfrentamento das agruras cotidianas. Para que as OSC se constituam em atores políticos, dentro do SUAS, devem incorrer em uma real participação.

Participar é disputar projetos societários, não é terceirizar serviços e executá-los com excelência apenas, é política, traduzida em “vontade e circunstância”, e quanto mais voltada para emancipação política e humana a

participação das OSC se conduzir, menos submersos à reificação e alienação estes atores estarão.

Se a participação das OSC ainda não se efetivou, a pesquisa demonstra um desacomodar, uma revisão de trabalho imposta pelo processo de **tipificação**, considerado um avanço, quando garante uma qualidade no atendimento, materializando parte do conceito de unificação do sistema, através dos serviços, programas, projetos e benefícios, similares a nível nacional; contudo, sem o devido olhar crítico, pode esta adequação engessar e limitar as experiências emancipadoras que estão para além da padronização.

Mas a revisão de trabalho para adequação à legislação vigente não é sinônimo de reflexão de finalidade, esta reflexão, do papel das OSC no SUAS, não aparece nas falas dos dirigentes pesquisados. As marcas que o espelho metafórico destacou ainda estão sendo ignoradas. O questionamento para com o Estado, em relação à burocracia e a não participação é repassada como efeito cascata para o **usuário** atendido na entidade.

O usuário ainda não se constitui um ser concreto, é sim um ser mítico, necessário para justificar a política, não para construí-la, e as OSC não são exceção a esta visão, não existe espaços no interior das entidades, sem generalizações, para um processo radical de participação do usuário.

A dicotomia Estado/Sociedade Civil, superada na análise Gramsciana, ainda constitui uma realidade teórica na mente dos pesquisados, não ocorrendo ruptura com o tradicional modo de enxergar a realidade, a partir da separação público/privado. Acanda (2006) considera necessária a percepção clara da **contradição** interna da sociedade civil e de sua ambivalência na relação com o Estado, para não incorrer no risco de atuação sempre a margem da política.

A contradição inerente às Organizações da Sociedade Civil carrega o seu potencial revolucionário, quando esta se aproxima das demandas dos grupos historicamente explorados. Por ser um espaço de autoconstituição de sujeitos, de perspectivas éticas, de reafirmação de valores morais, e da potencialidade de superação da alienação capitalista (ACANDA, 2006), sua contradição torna-se a sua potência, alimentando a possibilidade de uma sociedade livre da alienação do capital.

Em Porto Alegre, a pesquisa aponta a necessidade da concretização da política, a partir de sanadas determinadas demandas captadas nos dados emergidos

da pesquisa, dentre elas: a necessidade de uma implementação efetiva, que garanta estrutura e recursos humanos adequados; a fomentação de espaços de formação e reflexão de uma nova cultura que afiance a Política de Assistência Social como Direito; a superação de “vícios” históricos, onde os desejos particularistas prevalecem sobre as necessidades sociais; a constituição de espaços públicos com qualidade de atendimento a população e que o CRAS torne-se realmente a “casa do povo”, no sentido mais genuíno da frase, por fim, **a radicalização do debate político, do confronto de ideias, da pluralidade de projetos societário postos em disputa.**

O papel destas entidades atualmente **reforça a lógica neoliberal de transferência de responsabilidade do Estado** para o “privado”. Temos hoje uma **Sociedade Civil corporativa neoliberal**, através do reconhecimento destas OSC apenas como executores da Política no município.

E quanto maior o vínculo destas instituições na esfera de convênios, menor a sua participação política, maior a dependência financeira, menor a possibilidade de tensionamento para a fomentação de um Estado radicalmente democrático.

Uma destas evidências na pesquisa é o **controle social**, que aparece como um espaço sem força, de discurso técnico, elitizado, alienado da batalha de ideias, sem a participação do usuário, utilizado para exercício de poder no microterritório. Um espaço distorcido de sua finalidade.

A emergência de uma “**Sociedade Civil Gramsciana**” urge. A emergência de intelectuais orgânicos, comprometidos com a proposta de emancipação política e humana é imperativa, a emergência da participação do usuário concreto, que carrega em si as consequências nefastas de um modelo perverso, é imprescindível.

A Sociedade Civil é palco de interesses diversos e disputa de projetos societários. É o terreno próprio para a construção de hegemonia, o coração do Estado (NOGUEIRA, 2011), onde novos Estados podem emergir.

O fio que conduz toda práxis para um mundo melhor e mais justo é a esperança, é a força que faz a vida acontecer, do embrião humano que se desenvolve e se torna gente de carne, osso e sonhos, aos movimentos sociais que enfrentam toda a amargura de injustiças, por uma nova sociedade.

Não é diferente em Porto Alegre, esta cidade tem em seu “código genético” a luta, a participação, a busca de sonhos. Entendemos que existe a centelha viva destas características na fala de alguns dos pesquisados, dirigentes e coordenações

de CRAS, ou seja, a superação e/ou resistência da lógica do capital através das “microrrevoluções cotidianas”. O desafio está posto, e algumas das OSC podem superar dialeticamente a condição alienante a qual estão submergidas.

Por fim, concluímos este estudo lembrando o trecho de uma música chamada “Horizontes”⁷², tão cara para os porto-alegrenses: “*Há muito tempo que ando nas ruas de um Porto não muito Alegre e que, no entanto, me traz encantos e um por de sol me traduz em versos*”. **Esta cidade ainda se traduz em versos.**

⁷² Horizontes. Música de Osvaldir e Carlos Magrão. Disponível em:< <http://letras.mus.br/osvaldir-e-carlos-magrao/257231/>>. Acesso em: 8 dez. 2013.

REFERÊNCIAS

- ACANDA, Jorge L. **Sociedade civil e hegemonia**. Tradução de Lisa Stuart. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.
- ALVAREZ, Maria E. B. **Organizações, sistemas e métodos**. São Paulo: Mc Graw Hill, 1990, v. 2.
- ANDRADE, Iraci de. Modelo de gestão e protagonismo dos usuários na implementação do SUAS. In: AGUINSKY, B.G. et al (Org.). **O sistema único de assistência social: entre a fundamentação e o desafio da implantação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2009.
- ANTUNES, Ricardo. **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. ABONG. **Por um novo marco regulatório para as ONGs**. Disponível em: <http://abong.org.br/lutas_e_acoes.php?id=49&it=6193>. Acesso em: 20 nov. 2013.
- AVRITZER, L. (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamento e história**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BRASIL. **Cadernos MARE – Organizações Sociais**. Brasília, n. 2, 1998. <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno02.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2013.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05 nov.2012.
- BRASIL. **CRAS que temos e o CRAS que queremos**. Brasília: MDS, 2011.
- BRASIL. **Desafios da gestão do SUAS nos municípios e estado**. Brasília: MDS, 2008.
- BRASIL. **Lei n.º 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 5 mai. 2013.

BRASIL. **Proteção básica do Sistema Único de Assistência Social**: orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do SUAS. Brasília: MDS/SNAS, 2006.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOBSUAS**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/politica-nacional-de-assistencia-social-2013-pnas-2004-e-norma-operacional-basica-de-servico-social-2013-nobsuas>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

BRASIL. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOBRHSUAS**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistencia-social/publicacoes-para-impressao-em-grafica/norma-operacional-basica-de-recursos-humanos-do-suas-nob-rh-suas>. Acesso em: 02 set. 2013.

BRASIL. **Plano Brasil sem Miséria**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>>. Acesso em: 01 nov. 2013.

BRASIL. **Resolução nº145**, de 28 de outubro de 2004. Institui a Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestao-dainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/politica-nacional-de-assistencia-social-2013-pnas-2004-e-norma-operacional-basica-de-servico-social-2013-nobsuas>>. Acesso em: 2 maio 2013.

BRASIL. **Resolução nº27**, de 19 de setembro de 2011. Caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da assistência social. Disponível em: <http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/Subsecretaria_Assistencia_Social/Rregistro_de_Entidades_e_Trabalhadores/CNAS%202011_027.pdf>. Acesso em: 2 maio 2013.

BRASIL. **Resolução nº 16**, de 05 de maio de 2010. Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/informacao/Resolucao%20no16-2010/view>>. Acesso em 03 de novembro de 2013.

CABRAL, Eloisa H. de S. **Terceiro setor: gestão e controle social**. São Paulo: Método, 2007.

CAMPOS, Edval B. Usuários da assistência social: entre a tutela e o protagonismo. In: STUCHI et al (Org.). **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2010.

CARVALHO, M.do C. B. O conhecimento da vida cotidiana: base necessária à prática social. In: NETTO, J. P.; CARVALHO, M. do C. B. (Orgs.) **Cotidiano conhecimento e crítica**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

COLIN, D. R. A; SILVEIRA. Serviços socioassistenciais: referências preliminares na implantação do SUAS. In: STUCHI et al (Org.). **Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras, 2007.

COLIN, Denise R. A. A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública. In: STUCHI et al (Org.). **Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras, 2012.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 098 de 2004**. Disponível em: < http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=55.> Acesso em: 12 maio 2013.

COUTINHO, Carlos N. **De Rousseau a Gramsci**: ensaio de teoria política. São Paulo: Boitempo, 2011a.

COUTINHO, Carlos N. (Org.). **O leitor de Gramsci**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b.

COUTO, B; SILVA M. B. A política de assistência social e o sistema único de assistência social: a trajetória da constituição da política pública. In: AGUINSKY, B.G. et al (Org.). **O sistema único de assistência social: entre a fundamentação e o desafio da implantação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

COUTO, Berenice R. et al (Org.). **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, Berenice R. **O sistema único de assistência social: uma nova forma de gestão**. Concepção e Gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS, UNESCO, 2009.

DORNELLES et al. Aproximações: o SUAS e alguns temas que lhes são transversais. In: AGUINSKY, B. G. et al (Org.). **O sistema único de assistência social: entre a fundamentação e o desafio da implantação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

DRUCK, Graça. A metamorfose da precarização social do trabalho no Brasil. In: **Margem esquerda: ensaios marxistas**. São Paulo, Boitempo: 2012, v.18.

DURIGUETTO, Maria L. **Sociedade civil e democracia**. Um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FÓRUM MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – FMDCA. Disponível em: <http://ong.portoweb.com.br/forumdcapoa/default.php?p_secao=3>. Acesso em: 20 jun. 2013.

FREIRE, Silene de Moraes. Estado, democracia e questão social no Brasil. In: PEREIRA, Potyara A; BRAVO, Maria I. S. (Org.). **Política social e democracia**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA – FASC. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?reg=22&p_secao=52>. Acesso em: 21 jun. 2013.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA – FASC. **Convênio Projovem Adolescente**. Porto Alegre, 2012.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA – FASC. **Convênio Ação Rua**. Porto Alegre, 2013.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA – FASC. **Convênio República**. Porto Alegre, 2013.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA – FASC. **Palestra sobre cofinanciamento**. ASSEPLA. Porto alegre, 2013.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA – FASC. VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL. **Leitura dos territórios das regiões de assistência social**. Porto Alegre, 2013.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GONH. Maria da G. **Os sem-terra ONGs e cidadania**. São Paulo: Cortez, 1997.

GRAMSCI, Antônio. **Cartas do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, v1.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

GUIMARÃES, Gleny T. D. **Historiografia da cotidianidade**: nos labirintos do discurso. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

GUIMARÃES, Gleny T. D. **O não cotidiano do cotidiano**. Aspectos da teoria do cotidiano: Agnes Heller em perspectiva. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**. 8 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

HOBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções**. 25 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

IAMAMOTO, Marilda V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 35 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE;FASFIL. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos**. 2002. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/>. Acesso em: 12 maio 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE;FASFIL. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos**. 2005. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/>>. Acesso em: 12 maio 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE;FASFIL. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos**. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/>. Acesso em: 12 maio 2013.

LUKÁCS, György. **Para uma ontologia do ser social I**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MACHADO, Loiva M. de O. **Controle social da política de assistência social: caminhos e descaminhos**. Porto Alegre. EDIPUCRS, 2012.

MARTINS, Eduardo M. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos filosóficos**. Lisboa: Edições 70,1963.

MARX, Karl. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2010a.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010b.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz Gershenson (Orgs.). **Capacitação sobre PNAS e SUAS**: no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

MESTRINER, Luiza Maria. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2008.

MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico**: o socialismo no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2007.

MINAYO, Maria C. de S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 12 ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MONTAÑO, C; DURIGUETTO, Maria L. **Estado, classe e movimento social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MORAES, R.; GALIAZZI, M.C. **Análise textual discursiva**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2007.

MORAES, Roque de. Uma tempestade de luz: a compressão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência e Educação**, v.9, n.2, Faculdade de Ciências. São Paulo: Ed. UNESP, 2003.

MOTA, Ana E. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, Ana E. (Org.) **O mito da assistência social**: ensaios sobre estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, J. P. **Introdução ao método da teoria social**. Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília – CEFESS/ABEPSS, 2009.

NETTO, J. P. Para a crítica da vida cotidiana. In: NETTO, J. P.; CARVALHO, M. do C. B. (Orgs.). **Cotidiano conhecimento e crítica**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. Temas éticos políticos da gestão democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PAZ, Rosângela D. O. da. Qualificação das entidades e organizações de assistência social: considerações acerca do artigo 3º da LOAS. In: STUCHI et al (Orgs.). **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2010.

PEREIRA, Bresser. **Reforma gerencial de 1995**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>. Acesso em: 3 out. 2013.

PEREIRA, Camila P; SIQUEIRA, Marcos C. A. As contradições da política de assistência social neoliberal. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Org.). **Capitalismo em crise**: política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, L. C. B. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

PEREIRA, P. A. P. **Polêmica entre direita e esquerda sobre necessidades, políticas e direitos sociais**: um confronto das ideias de Friedrich von Hayek e Raymond Plant. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/5674/4127>: Acesso em: 5 nov. 2012.

PEREIRA, P. A. P. **Política social**: temas & questões. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, P. A. P. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: PEREIRA, P. A. P; BRAVO, M. I. S (Org.). **Política Social e democracia**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PINHEIRO, Márcia M. B. **Os desafios no controle social do Brasil pós SUAS**. Brasil capacita SUAS. Desafios da gestão do SUAS em municípios e estados. Brasília, 2008, v. 2.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectiva nova para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

PORTO ALEGRE. **Observatório Porto Alegre – Observa POA**. 2011. Disponível em: < <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/>>. Acesso em: 08 abr. 2013.
PRATES, Jane Cruz. O método e o potencial interventivo e político da pesquisa social. **Revista Temporalis**, n. 9. Brasília: ABEPSS, 2005.

PORTO ALEGRE. Procuradoria Geral do Município. **Parecer prévio sobre o Projeto de Lei do executivo Nº 41/13**. Disponível em: http://200.169.19.94/processo_eletronico/030242013PLE/030242013PLE_PARECER_PROCURADORIA_55018368_1428.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2013.

PRATES, Jane Cruz. O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. **Revista Textos e Contextos**, v. II, n.1. Porto Alegre, 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Trad. Lourdes Santos Machado. Introdução e notas de Lourival Gomes Machado. São Paulo: Abril, 1973. (Coleção os Pensadores)

SADER, Emir. **Século XX: uma biografia não autorizada**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público: a seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Cleusa. Crise capitalista e pilhagem do trabalho. In: MOTA, Ana E. (Org.) **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Josiane S. **Questão social: particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, M.O. S. e **O comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Ademir A. da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Marta B. **Entre a rebeldia e o conformismo: o debate dos sujeitos demandatários da política de assistência social**. 2012. 146f. Tese. (Faculdade de

Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

SILVEIRA, Jucimeri I. **Sistema único de assistência social**: institucionalidade e práticas. SUAS: sistema único de assistência social em debate. São Paulo: Veras, 2007.

SIMIONATTO, Ivete. **Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil**. Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas. São Paulo: Veras Editora, 2010.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, A. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SPOSATI, A. **Carta tema**: a assistência social no Brasil - 1983-1990. São Paulo: Cortez, 1991.

STUCHI, Carolina G. A concretização constitucional da assistência social e sua afirmação como direito e política pública In: STUCHI et al (Orgs.). **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2010.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro setor**: regulação no Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2006.

TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Carla. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Sociedade civil e controle social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, v. 109, jan./mar. São Paulo: Cortez, 2012.

TAVARES, Paulo de T. S. **Os modelos de participação popular no estado do Rio Grande do Sul**: as experiências do Orçamento Participativo (OP) e do Processo de Participação Popular (PPP). 2006. 88p. Dissertação. (Mestrado em Ciências Sociais)-Faculdade de Ciências Sociais, PUCRS, Porto Alegre, 2006.

TOLEDO, E. de la G. Neoliberalismo e estado. In: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2011.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

APÊNDICE A - Formulário de Entrevista utilizado para coletas de dados com as Coordenações de CRAS e Dirigentes de Organizações da Sociedade Civil

I - IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS – GESTORES PÚBLICOS E PRIVADOS

- 1) Como está o processo de concretização da Política de Assistência Social no Território?
- 2) Quais os principais avanços após início do processo de implementação do SUAS?
- 3) Quais os entraves para a efetivação do sistema?
- 4) Como se efetiva o papel do CRAS, como referência da Política de Assistência no Território? Quais ações e atividades para a concretização desta função?
- 5) Como se deu a participação das instituições na implementação do SUAS no território?
- 6) Como se deu a participação dos usuários na implementação do sistema?
- 7) Quais os entraves para a efetivação do sistema

II. CRAS E REDE SOCIOASSISTENCIAL PRIVADA – GESTORES PÚBLICOS E PRIVADOS

- 8) Qual o papel e finalidade da rede socioassistencial privada para a efetivação do SUAS?
- 9) No que consiste a nova tipificação dos serviços socioassistenciais?
- 10) Como se configura o processo de padronização dos serviços pelas instituições sociais, para que estas se adequem a nova tipificação nacional? Quais avanços e entraves?
- 11) Quais serviços que tiveram que se adequar a nova tipificação do SUAS?
- 12) Existiram ou Existem entraves nesta adequação? Se sim, quais os principais?
- 13) Existe ainda instituições que não se adequaram a tipificação socioassistencial? Existe alguma consultoria ou formação para esta adequação?
- 14) No processo de implementação do SUAS, qual o envolvimento da rede socioassistencial privada?
- 15) Como se dá a relação entre CRAS e Entidades Sociais no processo de efetivação do SUAS no território?
- 16) Qual o seu entendimento sobre o Vínculo SUAS?
- 17) Qual a importância das Instituições Sociais estarem vinculadas ao SUAS?
- 18) Existe espaços de discussão e construção da política de assistência entre instituições e CRAS?
- 19) Como é garantido pelo gestor municipal, o caráter público e de direito dos serviços socioassistenciais executados pelas instituições?
- 20) Qual o papel do Controle Social no processo de Implementação do SUAS?
- 21) Qual a participação da rede socioassistencial privada na avaliação, planejamento e monitoramento do SUAS no território?
- 22) Quais sugestões podem colaborar para que o SUAS se efetive como Política de direitos?

III – PERGUNTAS EXCLUSIVAS PARA OS GESTORES DOS CRAS

- 23) Como se deu o processo educativo/informativo para os gestores do CRAS sobre a nova tipificação dos serviços sócioassistenciais no SUAS?
- 24) Quais ações o CRAS promove para a concretização da condução da Política Social no território?
- 25) Como se dá o processo de avaliação e monitoramento dos serviços socioassistenciais executados pelas instituições pelo CRAS no território?
- 26) O que seria necessário para a efetivação do Monitoramento e Avaliação por parte do gestor público a fim de garantir a qualidade e o caráter público do serviço?

IV – PERGUNTAS EXCLUSIVAS PARA OS GESTORES DAS INSTITUIÇÕES

- 27) Quais serviços socioassistenciais são oferecidos pela Instituição?
- 28) A Instituição participa de algum espaço de discussão sobre o SUAS?
- 29) A Instituição participa da CORAS e/ou CMAS?
- 30) Quais os principais avanços após início do processo de implementação do SUAS?
- 31) Como se deu essa padronização na Instituição que és dirigente? Quais entraves na padronização dos serviços socioassistenciais?
- 32) A Instituição que és dirigente já se adequou integralmente na nova tipificação? Existe alguma consultoria ou formação para esta adequação?
- 33) Como a Instituição a que estás vinculado participa do Controle Social?
- 34) Quais ações a Entidade promove para a concretização da Política Social no território?

APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado Senhor(a)

Estamos convidando-o (a) para participar da pesquisa, “A Rede Socioassistencial Privada no Sistema Único de Assistência Social: Características, Contradições e Possibilidades na garantia de direitos.” cujo objetivo é: Analisar a configuração da rede socioassistencial privada no município de Porto Alegre/RS, diante da implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com vistas a sua participação como um ator político na efetivação da Política de Assistência Social como direito.

Procedimento: Para a coleta de informações será utilizado como instrumento um questionário que se divide em duas partes, sendo que: a parte I (5 questões) trata de informações referentes ao CRAS, processo de implementação do SUAS no território, papel do CRAS nesta implementação; a parte II (18 questões) refere-se à relação do CRAS com a rede socioassistencial privada na garantia de direitos, através da implementação do SUAS no território, o papel do CRAS na condução da política, a adequação da rede socioassistencial privada a nova tipificação dos serviços, e o papel do CRAS no monitoramento e avaliação dos serviços prestados pela rede socioassistencial privada. O procedimento será através de entrevista semiestruturada, gravada e, posteriormente, transcrita na íntegra. Os demais instrumentos de coleta são: observação participante, diário de campo, formulário. Após a análise, será elaborada uma dissertação que abordará e discutirá os temas pesquisados, apresentando os resultados da pesquisa aos participantes.

Duração: 50 Minutos (tempo aproximado)

Riscos: A participação na pesquisa não causa nenhum tipo de risco à saúde ou de outra natureza ao participante.

Benefícios: A participação na pesquisa contribuirá para identificar estratégias de consolidação e efetivação da Política de Assistência Social como direito, e analisar o papel da rede socioassistencial privada neste processo.

Esta pesquisa está sob a responsabilidade da Professora Doutora Gleny Guimarães, coordenadora do Grupo de Pesquisa sobre Trabalho e Assistência Social – GEPsTAS, proponente deste projeto, vinculado ao Núcleo de Estudo e Pesquisas sobre Trabalho e Saúde e intersetorialidades – NETSI da Faculdade de Serviço Social da PUCRS que poderá oferecer qualquer esclarecimento no momento da pesquisa ou posteriormente através do telefone (51) 3353-4113 ou no Comitê de Ética e Pesquisa (CEP/PUCRS) através do número 3320-3345.

Liberdade de abandonar a pesquisa sem prejuízo para si: se no decorrer da pesquisa o participante resolver desistir terá toda a liberdade de fazê-lo, sem que isto lhe acarrete qualquer prejuízo.

Garantia de privacidade: Não será mencionada, em hipótese alguma, a identidade dos participantes seja em apresentações oral ou escrita, que venha a ser publicada, bem como a assinatura deste termo será mantida sob sigilo.

Consentimento: Tendo em vista os itens acima apresentados, eu _____, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa e declaro que fui informado sobre o objeto da mesma, tendo recebido cópia do presente Termo de Consentimento.

Assinatura do participante

Assinatura da pesquisadora

Porto Alegre, _____, 2013.

APÊNDICE C – Quadros Organizativos dos Convênios FASC e OSC

Quadro 1 – Quadro Comparativo OCS e FASC: Convênio Pró-jovem Adolescente

PSB/Pró-jovem Adolescente	Entidade Conveniada	FASC
Do Objeto	A recíproca cooperação entre FASC e conveniada, para a implementação do programa Pró-jovem adolescente, nos moldes do projeto técnico aprovado.	
Parágrafo Único	A entidade conveniada promoverá as ações descritas no projeto técnico, mediante a implementação de 11 coletivos, em espaço de CRAS e em outros locais a serem definidos em conjunto entre FASC e conveniadas.	
Das Obrigações	<p>a) Desenvolver todas as tarefas e objetivos do convênio, conforme disposto no projeto técnico.</p> <p>b) Observar as orientações técnicas e metodológicas da FASC, enquanto gestora do projeto, para que o trabalho atenda as diretrizes técnicas e éticas fixadas, construídas de acordo entre as instâncias de coordenação previstas no projeto técnico.</p> <p>c) Administrar os recursos financeiros repassados pela FASC, conforme cláusula deste convênio, plano de trabalho e plano de aplicação de recursos.</p> <p>d) Prestar contas da utilização dos recursos.</p> <p>e) Viabilizar o exame da prestação de contas e o acompanhamento da execução do presente convênio aos representantes da FASC e do CMAS.</p> <p>f) Atender, no prazo estabelecido, as exigências e observações da supervisão administrativa e técnica da FASC.</p> <p>g) Participar do processo de avaliação do serviço periódico e anual, se comprometendo com as adequações apontadas neste processo, em conjunto com o CRAS.</p>	<p>a) Repassar o valor conveniado à conveniada, após a liberação do recurso pelo Fundo Nacional de Assistência Social e pelo Fundo Municipal de Assistência Social.</p> <p>b) Exercer o controle sobre a execução técnica e físico-financeira do convênio, fiscalizando a utilização dos recursos repassados à conveniada, observando o projeto técnico, Plano de trabalho e plano de aplicação de recursos.</p> <p>c) Adotar os procedimentos previstos nestes termos em caso de descumprimento das cláusulas aqui pactuadas</p> <p>d) oferecer formação e assessoramento.</p> <p>e) Elaborar relatório anual para o CMAS/CMDCA quando solicitado.</p> <p>f) Articular com a rede de atendimento a viabilização e serviços de retaguarda.</p>
Sobre RH Parágrafo Único	Os recursos humanos disponibilizados pela conveniada deverão reportar-se, tecnicamente, e sempre que necessário à coordenação de CRAS da região; o coordenador do programa terá como referência física o espaço do CRAS.	
Do Financiamento Parágrafo Único	Ocorrendo rescisão do termo entre União e Município, ficará automaticamente extinto o presente convênio ficando a FASC desonerada de qualquer obrigação, solidária ou subsidiária, relacionada ao repasse de recursos eventualmente não realizados pela União.	
Forma de Repasse	Serão repassados mensalmente os valores que deverão ser utilizados para a alimentação e recursos humanos, sendo o valor da parte pedagógica repassado em duas etapas, e um valor fixo para a formatura do Pró-jovem no final do ano.	
Prestação de Contas e notificações	Esta Cláusula estabelece a documentação necessária para a prestação de contas, sendo a entidade notificada com falta leve, média e grave, de acordo ao estabelecido no convênio.	
Processo de seleção dos profissionais	Deve ser realizado com a participação de técnico da FASC.	
Obrigações Trabalhistas	Fica sob a responsabilidade da conveniada.	

Fonte: FASC (2012) Convênio Pró-jovem Adolescente-nº 010/2012. Sistematizado pela autora (2013).

Quadro 2 – Quadro Comparativo OCS e FASC: Convênio Programa Ação Rua

PSMC/Ação Rua	Entidade Conveniada	FASC
Objeto	Este convênio visa à instalação de um núcleo de atendimento especializado às crianças e adolescentes, bem como suas famílias em situação de rua, com risco ou presença de trabalho infantil, segundo as diretrizes dos serviços de abordagem social PAEFI, tendo como referência o Centro de Referência Especializado de Assistência Social CREAS.	
Parágrafo Primeiro	As ações de assistência social, desenvolvidas no presente convênio, terão sempre como referência os projetos técnicos dos serviços citados nas presentes cláusulas.	
Parágrafo Segundo	Deverão ser acompanhados no serviço mensalmente, no mínimo, 60 famílias com crianças e/ou adolescentes em situação de rua, bem como, com violação de risco ou presença de trabalho infantil.	
Parágrafo Terceiro	O convênio será supervisionado pela FASC, através da coordenação do CREAS de referência e do supervisor regional, para que seja realizado nos termos do serviço de abordagem social – Ação Rua e PAEFI, nas diretrizes do SUAS e FASC.	
Obrigações	<p>a) Garantir espaço físico, no mínimo uma sala para equipe interdisciplinar, equipada com computador com acesso à internet e uma impressora, mobiliário necessário, oferecendo condições de infraestrutura físico-administrativas para a realização do trabalho.</p> <p>b) Garantir a composição de no mínimo um ação rua.</p> <p>c) Desenvolver plenamente o projeto técnico, seus objetivos, gerais e específicos, conforme metodologia detalhada no projeto.</p> <p>d) Planejar e executar o trabalho em conjunto com o CREAS, construindo o plano de trabalho que deverá ser entregue a CGCON, anualmente, conforme cronograma que será repassado às entidades.</p> <p>e) Atender, no prazo estabelecido, às orientações técnicas, metodológicas e administrativas da FASC, enquanto gestora da política pública de Assistência Social, para que o trabalho atenda as diretrizes, construída e acordada entre as instâncias de gestão prevista no projeto técnico.</p> <p>f) Administrar os recursos financeiros repassados pela FASC de acordo com o presente convênio, Plano de trabalho anual, e plano de aplicação de recursos previamente aprovados.</p> <p>g) manter gratuidade no atendimento</p> <p>h) participar do processo de avaliação, anual e periódica, bem como se comprometer com as adequações apontadas nesse processo em conjunto com as instituições parceiras no desenvolvimento do serviço ação rua.</p>	<p>a) Repassar os valores conveniados à entidade, mensal e antecipadamente, após a liberação dos recursos pelo FMAS.</p> <p>b) Exercer o controle sobre a execução técnica e físico-financeira do convênio, fiscalizando a utilização dos recursos repassados à conveniada, observando o projeto técnico, Plano de trabalho e plano de aplicação de recursos.</p> <p>c) Adotar os procedimentos previstos nestes termos em caso de descumprimento das cláusulas aqui pactuadas</p> <p>d) Determinar diretrizes técnicas e administrativas, orientando o desenvolvimento das ações do aludido convênio.</p> <p>e) Elaborar relatório anual para o CMAS/CMDCA quando solicitado.</p> <p>f) Articular com a rede de atendimento a viabilização e serviços de retaguarda.</p> <p>g) Coordenar e acompanhar a execução do convênio , através do CREAS e a Proteção Social Especial de Média Complexidade, coordenação do Monitoramento e Avaliação e Coordenação de Convênio.</p> <p>h) Determinar as diretrizes de execução das políticas públicas de Assistência Social, considerando as particularidades do território;</p>

		<p>i) Realizar o monitoramento e avaliação sistemática das ações desenvolvidas pelo núcleo Ação Rua, objeto deste convênio, através de análise dos relatórios, visitas institucionais, reuniões com representantes da FASC sempre que necessário;</p> <p>j) Devolver às entidades a documentação original da prestação de contas no ato da entrega, desde que venha com suas folhas numeradas e acompanhadas de relação completa dos documentos entregues.</p> <p>h) Acompanhar, através da supervisão do convênio, em parceria com a entidade, o plano de aplicação de recursos e suas alterações quando forem necessários;</p> <p>i) Oferecer a estrutura física previamente descrita, quando for utilizado como sede o espaço do CREAS;</p>
Sobre RH Parágrafo Único	Os recursos humanos disponibilizados pela conveniada deverão reportar-se, tecnicamente, e sempre que necessário à coordenação de CRAS da região, sendo que o coordenador do programa terá como referência física o espaço do CRAS,	
Do Financiamento Parágrafo Único	O financiamento será realizado exclusivamente com recursos repassados pelo FMAS.	
Forma de Repasse	<p>Para a execução do presente convênio a FASC repassará a entidade o valor até o último dia útil do mês.</p> <p>a) A conveniada não estando habilitada a receber o repasse no último dia útil do mês, após sanadas as pendências previamente comunicadas, poderá receber nos dias 05 ou 15 do mês subsequente;</p> <p>b) No caso de não atendimento das obrigações previstas no aludido do convênio, a CGCON solicitará à entidade que solucione, a contar da comunicação à conveniada.</p> <p>c) Entre o período de apontamento da FASC e regularização das entidades não haverá suspensão dos recursos, salvo situações graves, impeditivas da liberação do recurso.</p> <p>d) a entidade poderá entrar com recursos administrativos, com efeito suspensivo, dirigido a CGCON, com a exposição de motivos que ensejaram a interposição dos mesmos.</p>	
Prestação de Contas e da suspensão e interrupção do repasse	Esta Cláusula estabelece a documentação necessária para a prestação de contas, e quais situações a entidade terá o repasse do convênio suspenso.	
Processo de seleção dos profissionais	Deve ser realizado com a participação de técnico da FASC.	
Obrigações Trabalhistas	Fica sob a responsabilidade da conveniada	

Fonte: FASC (2013). Convênio Ação Rua – nº 033/2013. Sistematizado pela autora (2013).

Quadro 3 – Quadro Comparativo OCS e FASC: Convênio Serviço - República

PSEAC/República	Entidade Conveniada	FASC
Do Objeto	Visa à instalação de um núcleo com duas unidades de República, divididos entre jovens adultos (18 a 29 anos) e adultos (29 a 59 anos), atendendo o público masculino e feminino.	
Parágrafo Primeiro	As ações de assistência social, desenvolvidas no presente convênio terão sempre como referência o Projeto Técnico República.	
Parágrafo Segundo	O convênio será supervisionado pela FASC, através da coordenação e monitoramento e avaliação e a proteção social especial de alta complexidade, para que seja realizado nos termos do projeto república, das diretrizes do SUAS e da FASC.	
Das Obrigações	<p>a) garantir espaço físico adequado com mobiliário necessário, oferecendo condições de infraestrutura física e administrativa para a realização do trabalho;</p> <p>b) desenvolver plenamente o projeto técnico, seus objetivos, gerais e específicos, conforme metodologia detalhada do projeto;</p> <p>c) Administrar os recursos financeiros repassados pela FASC, conforme cláusula deste convênio, plano de trabalho e plano de aplicação de recursos.</p> <p>d) Prestar contas da utilização dos recursos.</p> <p>e) Viabilizar o exame da prestação de contas e o acompanhamento da execução do presente convênio aos representantes da FASC e do CMAS.</p> <p>f) Atender, no prazo estabelecido, as exigências e observações da supervisão administrativa e técnica da FASC.</p> <p>g) Participar do processo de avaliação do serviço, periódico e anual, bem como se comprometer com as adequações apontadas neste processo em conjunto com o CRAS.</p> <p>h) manter gratuidade no atendimento;</p> <p>i) planejar e executar o trabalho em conjunto com a PSEAC e supervisão, construindo o Plano de trabalho que deverá ser entre</p>	<p>a) Repassar os valores conveniados à entidade, mensal e antecipadamente, após a liberação dos recursos pelo FMAS.</p> <p>b) Exercer o controle sobre a execução técnica e físico-financeira do convênio, fiscalizando a utilização dos recursos repassados à conveniada, observando o projeto técnico, Plano de trabalho e plano de aplicação de recursos.</p> <p>c) Adotar os procedimentos previstos nestes termos em caso de descumprimento das cláusulas aqui pactuadas</p> <p>d) oferecer formação e assessoramento.</p> <p>e) Elaborar relatório anual para o CMAS/CMDCA quando solicitado.</p> <p>f) Articular com a rede de atendimento a viabilização e serviços de retaguarda.</p> <p>g) determinar diretrizes técnicas e administrativas, orientando o desenvolvimento das ações do aludido convênio;</p> <p>h) Coordenar e acompanhar a execução do convênio, através da PSEAC e coordenação e monitoramento e avaliação.</p> <p>i) realizar o monitoramento e avaliação sistemática das ações desenvolvidas, objeto deste convênio, através da análise dos relatórios, visitas institucionais, reuniões com representantes da FASC sempre que necessário;</p> <p>j) Devolver às entidades a</p>

	<p>a) CGCON, anualmente, conforme cronograma que será repassado para as entidades.</p> <p>j) Manter o atendimento ininterrupto ao longo do ano, durante período de vigência do convênio;</p> <p>h) participar do processo de avaliação periódica e anual bem como se comprometer com as adequações apontadas nesse processo, em conjunto com as instituições parceiras, no desenvolvimento do Serviço;</p> <p>l) disponibilizar sempre que solicitado pela equipe de monitoramento e avaliação da FASC e PSEAC, dados referentes ao convênio;</p>	<p>documentação original da prestação de contas no ato da entrega, desde que venha com suas folhas numeradas e acompanhadas de relação completa dos documentos entregues.</p> <p>l) Acompanhar, através da supervisão do convênio, em parceria com a entidade, o plano de aplicação de recursos e suas alterações quando forem necessários;</p>
Sobre RH Parágrafo Único	Os recursos humanos disponibilizados pela conveniada deverão reportar-se, tecnicamente, e sempre que necessário, à coordenação de CRAS da região, sendo que o coordenador do programa terá como referência física o espaço do CRAS,	
Do Financiamento Parágrafo Único	Ocorrendo rescisão do Termo entre União e Município, ficará também automaticamente extinto o presente convênio ficando a FASC desonerada de qualquer obrigação, solidária ou subsidiária, relacionada ao repasse de recursos eventualmente não realizados pela União.	
Forma de Repasse	<p>Para a execução do presente convênio a FASC repassará a entidade o valor até o último dia útil do mês.</p> <p>a) A conveniada não estando habilitada a receber o repasse no último dia útil do mês, após sanadas as pendências previamente comunicadas, poderá receber nos dias 05 ou 15 do mês subsequente;</p> <p>b) No caso de não atendimento das obrigações previstas no aludido do convênio, a CGCON solicitará à entidade que solucione, a contar da comunicação à conveniada.</p> <p>c) Entre o período de apontamento da FASC e regularização das entidades não haverá suspensão dos recursos, salvo situações graves, impeditivas da liberação do recurso.</p> <p>d) a entidade poderá entrar com recursos administrativos, com efeito suspensivo, dirigido a CGCON, com a exposição de motivos que ensejaram a interposição dos mesmos.</p>	
Prestação de Contas e notificações	Esta Cláusula estabelece a documentação necessária para a prestação de contas, sendo a entidade notificada com falta leve, média e grave, de acordo ao estabelecido no convênio.	
Processo de seleção dos profissionais	Deve ser realizado com a participação de técnico da FASC.	
Obrigações Trabalhistas	Fica sob a responsabilidade da conveniada.	

Fonte: FASC (2013). Convênio República – nº 024/2013. Sistematizado pela autora (2013).

**ANEXO A - Carta de conhecimento do responsável pelo local da pesquisa
(Coordenadores de CRAS)**

Porto Alegre, Junho de 2012

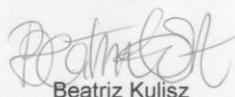
Ao Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS

Prezados Senhores:

Declaro que tenho conhecimento e autorizo a realização do projeto de pesquisa intitulado **“A Rede Socioassistencial Privada no Sistema Único de Assistência Social: Desafios e Possibilidades na Garantia de Direitos.”** Proposta pela pesquisadora Patrícia Lane Araújo Reis, sob a Orientação da Profa. Dra. Gleny Terezinha Duro Guimarães.

O referido Projeto será realizado nos CRAS das regiões: Restinga, Lomba do Pinheiro, Nordeste e Norte da cidade de Porto Alegre/RS, e só poderá ocorrer a partir da apresentação da carta de aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS.

Atenciosamente,



Beatriz Kulisz

Beatriz Kulisz
Coord. Proteção Social Básica
PSB/FASC/PMPA
Matr. 27444.9

Coordenação Proteção Social Básica – FASC

Nome e Carimbo

ANEXO B – Aprovação da Comissão Científica

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Porto Alegre, 15 de junho de 2012

Encaminho o projeto de pesquisa sob o nº 11/2012 **"A REDE SOCIOASSISTENCIAL PRIVADA NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS E POSSIBILIDADES NA GARANTIA DE DIREITOS"** da mestranda **Patrícia Lane Araújo Reis** que foi revisado quanto ao cumprimento das solicitações realizadas em parecer anterior.

As solicitações foram atendidas:

- Sim
 Não

Com base nas alterações executadas e de acordo com a avaliação o projeto enquadra-se na seguinte categoria:

- Aprovado
 Com pendências – anexar parecer
 Não aprovado – anexar parecer

Profª. Dra. Patrícia Krieger Grossi
Coordenadora adjunta da Comissão Científica da Faculdade de Serviço Social - FSS/PUCRS

PUCRS

Campus Central
Av. Ipiranga, 6681 - P. 15 - sala 330 - CEP 90619-900
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3539 - Fax (51) 3320-3606
E-mail: servico-social-pg@pucrs.br
www.pucrs.br/fss/pos

ANEXO C – Aprovação do Comitê de ética em Pesquisa (Plataforma Brasil)

Plataforma Brasil - Ministério da Saúde

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC/RS

PROJETO DE PESQUISA

Título: A Rede Socioassistencial Privada no Sistema Único de Assistência Social: Desafios e Possibilidades na Garantia de Direitos.

Área Temática:

Pesquisador: Gleny Terezinha Duro Guimarães

Versão: 2

Instituição: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC/RS

CAAE: 04652612.7.0000.5336

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

Número do Parecer: 73575

Data da Relatoria: 31/07/2012

Apresentação do Projeto:

O Sistema de Gestão da Política Nacional de Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social/ SUAS, foi desenvolvido com o intuito de concretizar as demandas da sociedade já preconizada na Constituição Federal de 1988, onde a Assistência Social se constituiu como direito não contributivo e de acesso a todos que dela necessitem. Os desafios de concretização da Assistência como direito fazem do SUAS o principal protagonista desde o início de sua implementação em 2005. Tendo a primazia da condução da Política de Assistência Social, o Estado se apoia nas ações próprias e nas parcerias que estabelece com outros atores para a efetivação da política. Dentre estes atores estão as Entidades ou Organizações Sociais, que formam a Rede Socioassistencial Privada, conjunto que é caracterizado como complementar das ações Estatais na Proteção Social. Vários aspectos podem ser problematizados nesta caracterização, sendo alguns objeto desta pesquisa. Um dos aspectos é o grandenúmero de entidades que executam a Política de Assistência em detrimento das execuções realizadas pelo setor público, que pela heterogeneidade das instituições, na sua concepção e gestão, podem confrontar com o caráter público da Política. A padronização dos serviços socioassistenciais preconizados pelo SUAS também são objetos de estudo e problematização desta pesquisa, bem como, a relação no território entre o gestor público e as entidades locais. Esta pesquisa se caracteriza por ser um estudo de caso do tipo exploratório possibilitando conhecer a realidade de forma mais profunda, produzindo conhecimento e contribuindo para a discussão e o aprofundamento na temática *Políticas Sociais no Brasil*. O universo do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em Porto Alegre atualmente é de 22 equipamentos e o universo de Instituições que executam Políticas de Assistência Social é de 190 instituições. Com base neste universo, será pesquisada uma amostra do tipo intencional, cujos critérios são: 1. Para CRAS: implantado a partir de 2010; tenha uma equipe multidisciplinar; esteja incluído entre as cinco regiões do Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre com menores índices em desenvolvimento humano e maiores índices de vulnerabilidade social da cidade. Atendendo a estes critérios a amostra se constituirá dos CRAS das regiões Restinga, Lomba do Pinheiro, Nordeste e Norte do Município de Porto Alegre/RS. 2. Para Instituições Sociais: possuir mais de cinco anos de funcionamento; executar Serviços Socioassistenciais na Proteção Social Básica conveniados com a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC); estar referenciada aos CRAS incluídos entre as cinco regiões com menores índices em desenvolvimento humano e maiores índice de vulnerabilidade social da cidade. Atendendo a estes critérios a amostra se constituirá em três Instituições das regiões Restinga, Lomba do Pinheiro, Nordeste e Norte do município de Porto Alegre/RS. Os sujeitos do presente estudo serão os coordenadores de CRAS (em número de 4 sujeitos) e dirigentes das Instituições Sociais (em número de 12 Sujeitos), totalizando 16 sujeitos. Para a coleta dos dados, os instrumentos utilizados serão: entrevistas semi-estruturadas, gravadas, aplicadas através de formulário (anexo ao projeto) e diário de campo, além de amplo estudo bibliográfico e estudo em sites institucionais e governamentais. Além das técnicas descritas acima, será utilizada também a Observação Participante que traduz a participação real do pesquisador na vida da comunidade, grupo ou situação determinada, assumindo, até certo ponto, o papel de membro do grupo, sendo essa técnica uma referência na aproximação ao conhecimento do cotidiano e da vida de um grupo. Será garantida a confidencialidade da pesquisa, onde o sujeito será informado de todos objetivos e processos, concordando em participar por meio da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. A análise de dados será a análise textual discursiva fundamentada nos estudos de Moraes (2007). Apresentação do Projeto: Esta análise é compreendida através da seguinte metodologia: unitarização, categorização, captação do novo emergente e auto-organização. Este processo de análise acontece de forma autoorganizada onde se desconstruem os textos do corpus em estudo, fragmentando-os e examinando-os em detalhes para em seguida estabelecer relações entre as unidades formadas. Após

esta etapa e organizado seu conteúdo em unidades, constroem-se novas combinações, onde estas unidades serão classificadas em categorias, as quais permitirão a compreensão dessas relações.

Objetivo da Pesquisa:**Objetivo Primário:**

Analisar a configuração da rede socioassistencial privada no município de Porto Alegre/RS, diante da implementação do SUAS, com vistas à sua participação como um ator político na efetivação da Política de Assistência Social como direito. **Objetivos Secundários:** 1. Investigar a configuração das instituições sociais, após implementação do SUAS, examinando as modificações incididas na rede socioassistencial privada para a adequação à nova tipificação dos serviços socioassistenciais; 2. Compreender a dinâmica relacional entre gestor público e rede socioassistencial privada, no que tange à execução dos Programas, serviços, projetos e benefícios socioassistenciais, a partir da implementação do SUAS nos territórios; 3. Avaliar a participação das instituições socioassistenciais em espaços de Controle Social, consolidando o necessário caráter democrático e transparente da política.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Os pesquisadores apresentam que a participação na pesquisa não causa nenhum tipo de risco à saúde ou de outra natureza ao participante. Como benefício, os pesquisadores colocam que a pesquisa contribuirá para identificar estratégias de consolidação e efetivação da política de assistência social como direito, e analisar o papel da rede socioassistencial privada neste processo, possibilitando o aprofundamento do estudo das parcerias entre Estado e Organizações Sociais.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

O projeto é bem estruturado, a proposta envolve uma questão relevante nas políticas públicas do país.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

São apresentados o documento de aprovação da Comissão Científica da Faculdade de Serviço Social; folha de rosto da Plataforma Brasil para pesquisa envolvendo seres humanos; carta de ciência da responsável pela coordenação da Proteção Social Básica (PSB)/FASC/PMPA. Os autores justificam a não apresentação de cartas das chefias das instituições privadas considerando que estes gestores serão os sujeitos da pesquisa e assinando o TCLE estarão simultaneamente autorizando e participando da pesquisa. O TCLE está redigido com linguagem adequada e contém todas as informações para esclarecimento da pesquisa.

Recomendações:

Recomenda-se a aprovação do projeto, uma vez que todas as solicitações do parecer anterior foram devidamente atendidas.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

O projeto está adequado.

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita apreciação da CONEP:

Não