



Universidade Federal Fluminense
Escola de Serviço Social

Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu

Mestrado em Políticas Sociais

O SUAS e a Rede Socioassistencial Não Estatal

Autor: Liliane Cardoso d'Almeida

Área de Concentração: Proteção Social e Processos Interventivos.

Linha de Pesquisa: Avaliação e Gestão de Políticas Sociais.

Campos dos Goytacazes - RJ

2010

LILIANE CARDOSO D'ALMEIDA

O SUAS e a Rede Socioassistencial Não Estatal

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Federal Fluminense, como requisito para obtenção do Grau de Mestre. Área de Concentração: Proteção Social e Processos Interventivos.

Orientadora: Prof. Dr^o Lenaura Lobato

Niterói/RJ

2010

Liliane Cardoso d'Almeida

O SUAS e a Rede Socioassistencial Não Estatal

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade federal Fluminense, como requisito para obtenção do Grau de Mestre. Área de Concentração: Proteção Social e Processos Interventivos.

Aprovada em Dezembro de 2010.

Banca Examinadora

Lenauro Lobato
UFF - Universidade Federal Fluminense

João Bôsko Hora Góis
UFF - Universidade federal Fluminense

Elaine Rossetti Behring
UERJ -Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Niterói/RJ

2010

*Ser Mestre e Dissertar...
Mais que um ato científico...
Uma postura explicitamente simples
Porém tecida de complexidades
Um ato fortuito...
Que unicamente pode expressar humildade!*

*Ato que aparentemente prático
É recheado de sacrifícios...
De infinitas austeridades!*

*Ah! Para o saber... Tem de experimentar!
Quanta arte!
Arte que se revela na linguagem das PALAVRAS
No gesto simples de comunicar... Silenciar...Recomeçar!
E a partir do que se disserta
Uma forma de operar... Finalmente publicar!*

*Ato inconcluso...
Espera-se ... Claro e não confuso!
Afinal Clareza é para o ato de dissertar algo que unicamente deve rimar com
Destreza!
Qualidade adquirida pelos grandes sábios...A Madureza!*

*Por aqueles que compreendendo a vida e sua forma de operar
Descobrem o Sentido
E o revelam em métricas
Metáforas!
Provocando ao leitor
O desenvolvimento de uma racionalidade
Que extrapola o discernimento e finalmente
Disserta o AMOR!*

*Ah! Dissertar é ato Humano
É reunir ao conhecimento
Uma dimensão não corriqueira!
Mas em, estudando-a,
Apreender-lhe a essência
E assim aprender como a partir de partículas moleculares
Ou por relações sociais seculares
Se expressa O encanto de fazer Ciência!
Ô danada Sapiência!*

*Isso requer graça
E uma dose límpida de leveza
Ah! Isto sim permite o fluir da madureza
Anelo profundo da Sabedoria
Somente apreendido na entrelinhas da sutileza!*

*Dissertar requer mais que sacrifício...
É do conhecimento seu verdadeiro ofício!
E pela linguagem
Somente se torna válido ato
Quando traduzido em novas formas de operar
Em serviço!
Que se materializa no ofício do ofício
E sem interstício...
É contínua elaboração que não permite à Ciência
Especulação!*

*Isso é perca de tempo
Sem exatidão!
Dissertar é um ato simples
Não menos complexo
É algo que exige racionalidade
Discernimento...razão!
Um mergulho na Fonte Originária
A expressão da Consciência...
A redescoberta infinita dos caminhos da sapiência!*

Liliane!

*A Maha Visnu dedico essa produção e minha inteira Afeição! À Saraswti minha devoção e o
aprendizado terno da Sabedoria!*

*À minha mãe, pétala generosa e preciosa de minha existência! Ser robusto e delicado, afável e de
infinito Amor! Linguagem macia em meu cotidiano! Dedico-lhe esta obra fruto de meus esforços e
de sua carinhosa forma de me educar!*

*Ao meu Pai, ser indiscutivelmente singular! Renunciado, cuidou de mim e agora de minha mãe
para que eu pudesse chegar a conclusão desse trabalho. Ser a quem amo com profundo carinho,
que se esforçou para que eu galgasse os níveis escolares e fizesse da Educação meu terno
caminho!*

A estas jóias preciosas dedico esta produção.

Agradecimentos

A Lenaura Lobato meu carinho, minha inteira afeição, meu muito obrigada. Com ela aprendi que ser mestre é ser sobretudo humano. É ser assertivo em suas ponderações, é ser simples sem perder a precisão e a argúcia da razão!

A João Bôsko mais que um Mestre um grande amigo! Alguém muito especial que me ensinou a ser mestre confiando em meu acúmulo de conhecimento até aqui e desperta sempre em mim a necessidade de ser segura e precisa para que a partir daí o saber possa despontar. Obrigada amigo que com muita afinidade a arte, essa forma revolucionária de viver, também sabe compartilhar!

A Elaine Behring, companheira de jornada, Mestre na postura, na perspicácia do saber e na simplicidade que com um simples dizer faz germinar as delicadas dimensões do saber! Meu carinho e minha afeição!

A André Brandão grande doutor na arte dos indicadores e variáveis, que com gotículas de ceticismo ensinou-me a nunca cultivar e cristalizar as certezas e assim me ensinou a base da sabedoria!

A todos os demais mestres e doutores que com sua diversidade e singularidade assinaram as valiosas contribuições que me fizeram ascender a partir da Educação!

Aos amigos do Mestrado minha comemoração e meu muito obrigada! Amigos das mais variadas formas sustentaram-me o ânimo, os sorrisos e as peripécias do conhecimento ora transformadas na arte do saber!

A José Nilton, amigo fraterno dos debates a respeito dos indicadores, das formas de gestão, do confronto de posições, mas das sábias lições! E das boas canções! Obrigada Zé pelo apoio e pela força nos momentos de desafio!

A Christian, amigo e excelente profissional! Aquele que contribuiu com o georreferenciamento da rede na cartografia dos mapas apresentados, e que com arte e técnica enriquece esta produção com o caráter político da geografia dos espaços e serviços socioassistenciais. Obrigada Amigo!

A Glória Cristina, amiga eterna que compartilha comigo lições ternas e sabedoria, que me instrui com os puxões de orelha e, que no desejo de crescer, torce para que eu avance no trajeto da pesquisa e do conhecimento, lançando sementes na agronomia da amizade! Obrigada!

Aos amigos Vaisnavas que comigo avançam em associação e me ensinam que ser mestre é cultivar humildade, consciência e puro coração!

Aos tios Diva e Aurélio minha eterna gratidão e minha afeição. Seres Muito especiais em minha existência que mais do que me acolheram, me amaram como se fossem meus pais em Niterói e em seus corações, sendo incansáveis no cuidado, nos presentes a minha mãe que em Campos ficava esperando minha carinhosa chegada!

Aos meus carinhosos primos, Léo, Fati e Jana, Ao Nilson e a Criançada que com alegria e profunda amizade preencheram de graça e delicadeza esse momento!

A Dona Eliete, amiga de sempre que cuidou de meus pais, de mim e de meu lar em frações de tempo que correspondem a um carinho eterno! Obrigada “minha mãe preta” por esta delicada afeição!

A Júnior meu carinho! Obrigada pelo cuidado em me conduzir em alguns momentos e me receber na rodoviária, incansável e zeloso! Demonstrando-me que o cuidado e o amor podem se expandir para além de meus pais!

Aos co-gestores das unidades filantrópicas de Assistência Social de Campos dos Goytacazes, meu carinho e meu mais que muito obrigada pelas contribuições e pela acolhida, imprescindíveis para a realização desse trabalho.

A Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, em especial as equipes que nesse período compuseram a administração executiva do Fundo Municipal de Assistência Social, agradeço as contribuições valiosas.

Aos gestores, Co- Gestores e usuários da Política Pública de Assistência Social dedico esta produção científica de modo que seja instrumento aos processos de ordenamento das práticas realizadas , que seja instrumento de inspiração para as necessárias e possíveis transformações e que seja instrumento de compartilhamento do saber sobre o campo de trabalho, lutas e conquistas dos direitos sociais.

A Maha Visnu minha afável reverência por ter me presenteado com esses encontros e ter enriquecido minha essência!

RESUMO

A realidade contemporânea nos remete a pensar a assistência social como uma política social que deve ser gerida e mantida pelo Estado. Porém, a construção da assistência no Brasil nos leva a colocá-la, também, no campo da caridade, da filantropia, da troca de favores e do clientelismo político. Ou seja, a sua historicidade consubstancia a dualidade entre assistencialismo e direito, entre ações públicas e privadas e entre dever moral e dever do Estado. Essas dualidades estão presentes, em menor ou maior grau, na configuração da assistência social no Brasil. O novo conjunto das legislações e das inflexões advindas com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) apresenta um novo marco regulatório para as ações do Estado relativas à política de Assistência Social como política de seguridade social pública na relação com a rede privada de prestação dos serviços socioassistenciais. Essas alterações conduzem para o centro do debate categorias como referenciamento, rede, território, como elementos importantes ao processo de formulação gestão, execução e avaliação da política social nos espaços em que é implementada. Nesse sentido, os novos critérios apresentados e as categorias expressas no próprio texto legal da Política Nacional de Assistência Social (2004) apresentam um conjunto de novas diretrizes de condução da política na relação público-privada que historicamente constituiu a característica da Assistência Social nos territórios. Dessa forma, esse trabalho trata de uma reflexão dos desafios para construção da esfera pública de Assistência Social na institucionalização do SUAS, no que refere aos indicadores que impactam em critérios ao co-financiamento dos serviços socioassistenciais vinculados à rede privada. Situamos a experiência da pesquisa no âmbito do poder público na relação com as organizações não estatais de Assistência Social, a partir dos dados do Município de Campos dos Goytacazes, situado na Região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, os quais apontam desafios demarcados por práticas irrigadas pela cultura política, e por obstáculos em fazer transitar a Assistência Social do plano da perspectiva subsidiária para o plano da política pública de direitos. Para o plano da pesquisa utilizamos as dimensões de análise relativas à concepção, aos destinatários e aos processos de incorporação das demandas, ao sistema regulatório, ao planejamento, responsabilidades, espectro de atores e relativas ao financiamento. Tendo por referência estas dimensões da política, tratamos a coleta dos dados e a análise a partir de um conjunto de variáveis que nos permitem apontar as tendências presentes no processo de institucionalização do SUAS pela rede privada a partir dos territórios. Os resultados da pesquisa apontam para uma tendência adaptativa de institucionalizar a política pública e contraditoriamente revela também os avanços gerados a partir das inflexões advindas com o novo sistema de gestão, convivendo com a necessidade de adequabilidade das estruturas e instrumentos de pactuação do co-financiamento dos pisos da proteção social junto à rede privada prestadora dos serviços socioassistenciais.

ABSTRACT

The reality contemporary sends in to think them the social assistance as one social politics that must be managed and be kept by the State. However, the construction of the assistance in Brazil in them places takes it, also, in the field of the charity, the filantropia, the exchange of favors and the clientelismo politician. That is, its consubstancia historicidade the dualidade between assistencialismo and right, criminal actions and private and enters to have moral and to have of the State. These dualidades are gifts, in minor or greater degree, the configuration of the social assistance in Brazil. The new set of the legislações and the inflections happened with the Only System of Social Assistance (ITS) presents a new regulatory landmark for the relative actions of the State to the politics of Social Assistance as politics of public social security in the relation with the private net of installment of the socioassistenciais services. These alterations place break the center of the debate categories as referenciamento, net, territory, as important elements to the formularization process management, execution and evaluation of the social politics in the spaces where it is implemented. In this direction, the new presented criteria and the express categories in the proper legal text of the National Politics of Social Assistance (2004) present a set of new lines of direction of conduction of the politics in the private public relation that historically constituted the characteristic of the Social Assistance in the territories. To this form, this work deals with a reflection of the challenges for construction of the public sphere of Social Assistance in the institutionalization of ITS, in what it relates to the pointers that impactam in criteria to the co-financing of the socioassistenciais services tied with the private net. We point out the experience of the research in the scope of the public power in the relation with the not state organizations of Social Assistance, from the data of the City De Campos of the Goytacazes, situated in the Region Of the state of Rio de Janeiro North of the State of Rio De Janeiro, which point challenges demarcated for practical irrigated for the culture politics, and obstacles in making to transit the Social Assistance of the plan of the subsidiary perspective with respect to the plan of the public politics of rights. For the plan of the research we use the dimensions of relative analysis to the conception, to the addressees and the processes of incorporation of the demands, to the regulatory system, to the planning, responsibilities, specter of relative actors and to the financing. Having for reference these dimensions of the politics, we deal with the collection the data and the analysis from a set of 0 variable that allow in them to point the trends gifts in the process of institutionalization of ITS for the private net from the territories. The results of the research point with respect to a adaptativa trend to institutionalize the public politics and contradictorily it discloses also the advances generated from the inflections happened with the new system of management., coexisting the necessity of adequateness of the structures and instruments of pactuação of the co-financing of the pisos of the social protection next to the rendering private net of the socioassistenciais services.

Índice de Siglas

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
CAD SUAS – Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social
CEBAS - Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CIBs – Comissões Intergestoras Bipartites
CITs – Comissões Intergestoras Tripartites
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNSS- Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social
CREAS – Centro especializado de Referência da Assistência Social
CSU – Centros Sociais Urbanos
DOU – Diário Oficial da União
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FUNDEB – Fundo Nacional da Educação Básica
GT – Grupo de Trabalho
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
INEP – Índice Nacional da Educação Primária
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU – Imposto Territorial Urbano
LBA – Legião Brasileira de Assistência Social
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
NOB /SUAS– Norma Operacional Básica do SUAS
NOB RH – SUAS- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
ONGs – Organizações Não Governamentais
OS – Organizações Sociais
OSCIP- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PBT – Piso Básico de Transição

PBV – Piso Básico Variável
PTMC – Piso de Transição de Média Complexidade
PBF – Piso Básico Fixo
PAC 1– Piso de Alta Complexidade 1
PAC2 – Piso de Alta Complexidade 2
PCD – Pessoa Com Deficiência
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PPPs – Parcerias Público Privadas
SAC – Serviço de Assistência Continuada
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SESC – Serviço Social do Comércio
SESI – Serviço Social da Indústria
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social

Índice de Ilustrações

QUADRO 1 - Dimensões de Análise / Variáveis.....	111
QUADRO 2 - Evolução das receitas dos Royalties recebidos em Campos dos Goytacazes.....	116
FIGURA 1 - Série Histórica do Financiamento da Assistência Social à Rede de Organizações não Estatais.....	49
FIGURA 2 – Metas – Plano Decenal.....	57
FIGURA 3 - Evolução do Nº Total de Instituições por Tipologias no Brasil.....	69
FIGURA 4- Organograma Estatística do Terceiro Setor	80
FIGURA 5 – Dualização do Sistema de Proteção Social Brasileiro.....	89
FIGURA 6 – Evolução das Modalidades de Provisão pela rede de Organizações Não Estatais de Assistência Social.....	99
FIGURA 7 – Série histórica- evolução do quadro de servidores públicos municipais do SUAS.....	120
FIGURA 8 - Gestão da Demanda – 2009 - Proteção Social Básica	121
FIGURA 9 – Gestão da Demanda – 2009 – Proteção Social Especial	121
FIGURA 10 - Gestão da Demanda – 2009 – Proteção Social Básica.....	121
FIGURA11- Rede Subvencionada – Percentual de Unidades por atendimento aos segmentos populacionais.....	122
FIGURA 12 – Formas de Gestão das parcerias público privadas	131
FIGURA 13- Evolução das Subvenções Sociais de 2007 a 2010.....	137
FIGURA 14 – Rede Socioassistencial Não Estatal – segmento Criança e Adolescente – Ano 2009....	137
FIGURA 15 – Rede Socioassistencial Não Estatal – Segmento Idoso – Ano 2009.....	138
FIGURA 16 – Rede Socioassistencial Não Estatal – Segmento Pessoa Com Deficiência – Ano 2009.....	138
FIGURA 17 – Rede Socioassistencial Não Estatal – segmento Criança e Adolescente – Ano 2010.....	138
FIGURA 18 – Rede Socioassistencial Não Estatal – Segmento Idoso – Ano 2010.....	138
FIGURA 19 – Rede Socioassistencial Não Estatal – Segmento Pessoa Com Deficiência – Ano 2010.....	138
FIGURA 20 – Quadro de Investimentos - Subvenções Municipais – Ano 2010.....	139
FIGURA 21 - Investimentos do Fundo Municipal de Assistência Social – Repasses dos Pisos da Proteção Social – Ano 2010.....	139
FIGURA 22 – Dimensões e Variáveis de Análise.....	144
FIGURA 23 – Concepção e Gestão do SUAS.....	146
FIGURA 24 - Variável conceito – Dimensão da concepção de Assistência Social.....	158

FIGURA 25 - Posicionamento dos Co-Gestores quanto aos Critérios de Financiamento.....	162
FIGURA 26 - Organizações Não Estatais e Ações de Articulação Política na Defesa dos Direitos e Destinatários.....	170
FIGURA 27 – Identificação das demandas para serviços socioassistenciais.....	175
FIGURA 28 - Funções Gerenciais.....	177
FIGURA 29 - Fluxograma do Funcionamento Gerencial de uma Unidade Filantrópica de Assistência Social a partir do SUAS.....	178
FIGURA30 - Co- Gestão, Rede Filantrópica e Sistema Único de Assistência Social.....	181
FIGURA 31 - Relação das Unidades Filantrópicas de Assistência Social com o Poder Público.....	187
FIGURA 32 - Financiamento com Primazia Estatal na Estruturação do Sistema.....	190
FIGURA 33 - Posição dos Co-gestores quanto aos critérios de financiamento.....	193
FIGURA 34 - Pisos da Proteção Social.....	195
FIGURA 35 - Desafios relativos ao Ordenamento dos Serviços Ofertados pelo conjunto de instituições não estatais de assistência social.....	201
FIGURA 36- Perfil das organizações da rede não estatal do SUAS- Campos dos Goytacazes/RJ.....	209

Índice

INTRODUÇÃO.....	08
CAPÍTULO 1 - SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PODER PÚBLICO E O TERRITÓRIO DAS ONG'S.....	18
1.1 - A GESTÃO DO SUAS E A REDE PRIVADA: BASES PRELIMINARES.....	18
CAPÍTULO 2 - O SUAS E AS ALTERAÇÕES NO ESCOPO DAS RELAÇÕES COM A ESFERA NÃO ESTATAL.....	31
2.1- FILANTROPIA, ESTADO E ANTECEDENTES HISTÓRICOS: DA CONSTITUIÇÃO DA DÁDIVA À PERSPECTIVA DA POLÍTICA SOCIAL.....	38
2.2 – MUDANÇAS NA RELAÇÃO ESTADO – SETOR PRIVADO PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	53
CAPÍTULO 3 - A CONSTITUIÇÃO DO CAMPO ASSOCIATIVO ASSISTENCIAL E A REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 3º DA LOAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS.....	60
3.1 - O Co - FINANCIAMENTO: DA CAIXA DE SUBVENÇÕES SOCIAIS AOS PISOS DA PROTEÇÃO SOCIAL.....	88
3.2 – ORGANIZAÇÕES NÃO ESTATAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DESAFIO DA CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE REDES.....	104
CAPÍTULO 4 - INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SUAS E REDE NÃO ESTATAL: PARADOXOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.....	111
4.1 – A PESQUISA	111
4.2- A REALIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES E A GESTÃO DO SUAS.....	112
4.2.1 - CLIENTELISMO, CORONELISMO À CAMPISTA E A RETOMADA DOS CRITÉRIOS E DO CONTROLE SOCIAL PARA OS REPASSES DOS RECURSOS DO FUNDO PÚBLICO À ORGANIZAÇÕES NÃO ESTATAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	123
4.3 –MAPEAMENTO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NÃO ESTATAL FINANCIADA PELO FMAS – MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.....	132
4.3.1 –EVOLUÇÃO DAS SUBVENÇÕES SOCIAIS INVESTIDAS PELO MUNICÍPIO JUNTO AO CONJUNTO DE ORGANIZAÇÕES NÃO ESTATAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	137

4.3.2- CONFIGURAÇÃO DA REDE ATÉ O TÉRMINO DO ANO DE 2009.....	137
4.3.3- CONFIGURAÇÃO DA REDE EM 2010.....	138
4.4 - A IMPLANTAÇÃO DO SUAS A PARTIR DA ÓTICA DOS GESTORES DA REDE DE ORGANIZAÇÕES NÃO ESTATAIS.....	142
4.4.1- CONCEPÇÃO E A ESTRUTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEMOCRÁTICA: UM PRIMEIRO PARADOXO EXPRESSO NAS PRÁTICAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SUAS PELA REDE NÃO ESTATAL.....	145
4.4.2. – REGULAÇÃO: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO OU O DILEMA QUE PERSISTE?.....	161
4.4.3 DESTINATÁRIOS E PROCESSOS DE INCORPORAÇÃO DAS DEMANDAS.....	166
4.4.4– GESTÃO, PLANEJAMENTO E RELAÇÕES ENTRE ATORES.....	176
4.4.5 - FINANCIAMENTO.....	188
CONCLUSÃO.....	208
BIBLIOGRAFIA.....	213
ANEXOS.....	224
ANEXO 1.....	224
ANEXO 2.....	254

INTRODUÇÃO

A atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS)¹, aprovada em 2004, apresenta um novo desenho em direção à construção de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cuja implementação tem como escopo garantir a efetividade da Assistência Social como política pública. O processo de implantação e implementação do SUAS objetiva conferir unidade aos serviços de Assistência Social em sua qualificação e padrão de funcionamento, exigindo um acompanhamento avaliativo sistemático.

Albuquerque e Crus (2007, p.13) afirmam no documento Rede SUAS que este sistema traz inovações profundas nas referências conceituais, na estrutura organizacional e na lógica de gerenciamento e de controle das ações. Uma dessas inovações foi a criação de um espaço de referência, tanto na proteção social básica quanto na proteção especializada. São os denominados Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS.

Esses equipamentos estatais que têm a responsabilidade de conferir unidade aos serviços de Assistência Social em sua qualificação e padrão de funcionamento para todo o território nacional referenciam e articulam a rede de atenção à população usuária, reafirmam a Política de Assistência Social como direito de cidadania e dever do Estado e são organizados com a participação da sociedade.

Tal forma de gestão consolida, no contexto dessa política, a nova gramática criada para operacionalizar a relação entre Estado e sociedade no Brasil, a partir da Constituição de 1988.

Essa nova gramática política¹, fruto de luta histórica dos trabalhadores por mais participação no processo de gestão pública, materializa-se no princípio da descentralização participativa que prevê, não só um compartilhamento de decisões na resolução problemas sociais entre os três entes governativos, sem perda de autonomia das esferas hierárquicas, mas também uma ampla participação da sociedade no planejamento, execução e controle das ações de caráter público.

Por outro lado, a nova arquitetura do Estado brasileiro, projetada a partir da Reforma dos anos 1990, incluiu figuras particulares do solidarismo, do participacionismo e da parceria. Estas se refletem na categoria da descentralização

¹ Sobre a gramática política no Brasil consultar Nunes (1997)

participativa, na qual a participação deixa de ser pensada como recurso vital para a recriação do social em patamares civilizatórios mais justos, para ser afirmada como um meio de inversão de prioridades governamentais e de transferências de custos gerenciais para a sociedade (SOUSA, 2008).

No bojo das contradições desse processo, há, no desenho do SUAS, reconhecimento da necessidade de que o Estado de fato se constitua enquanto ente público desenvolvendo ações substantivas que atendam à construção de ideário de cidadania plena, de forma descentralizada e participativa. Tais ações são serviços e benefícios sócio-assistenciais que possibilitem promoção e proteção às famílias, grupos e indivíduos em suas necessidades básicas. Por outro lado, o novo contexto sócio-político põe em evidência uma nova gramática política na relação Estado x sociedade, obrigando o SUAS a enfrentar na implementação das medidas assistenciais dois desafios básicos.

O primeiro desses desafios é a necessidade de romper com os traços históricos definidores da cultura brasileira presente nesse campo particular que se expressam pelo conservadorismo, pelo clientelismo e pelo mandonismo que levam à apropriação privada da coisa pública. O segundo desafio é enfrentar o novo protagonismo social que floresceu a partir dos anos 1990. Estes anos foram caracterizados pela passividade, pela valorização dos modelos de administração empresarial e pela apreensão do controle social como forma de medir a eficiência governamental na relação custo x benefício e não como mecanismo capaz de possibilitar um efetivo *accountability* do sistema, com o Estado prestando contas das ações desenvolvidas frente à provocação da sociedade.

Enfrentar desafios dessa natureza, em formações sociais concretas, depende da capacidade de articular apoios e sistematizar demandas, desvelando a densidade do tecido social associativo construído na base. (ARRETCHE, 1996; SOUSA, 2004).

Esse trabalho trata dos eixos analíticos que estruturam a ação político-administrativa da rede socioassistencial não estatal na relação com o poder público, com a população usuária dos serviços e os desafios para ampliação e constituição da esfera pública de direitos, a partir dos processos de institucionalização do SUAS.

Campo sempre arenoso composto por um conjunto de ambigüidades e contradições a relação do poder público com as instituições não estatais de assistência social suscita um conjunto de questões que envolvem a relação do Estado com o processo de gestão das políticas públicas e os mecanismos e estratégias utilizadas pelos governos no trato com a questão social.

As mudanças que vêm ocorrendo no cenário sócio-político-econômico brasileiro nas últimas décadas têm dado espaço à expansão e ao fortalecimento das organizações sem fins lucrativos, entidades que compõem o Terceiro Setor.

As diretrizes que regulamentam a reformulação da gestão da Assistência Social em todo território nacional desde a regulamentação da NOB SUAS (2005) e NOB-RH/SUAS (2006)² redimensionam os parâmetros e critérios concernentes à rede e estabelece novos parâmetros de regularização e pactuação de convênios junto ao setor privado. Regularização que dimensiona novos princípios orientadores da Política Social e parametra novo desenho organizacional para o campo de instituições filantrópicas prestadoras dos serviços Assistenciais compreendidas a partir desta reformulação como unidades sócio-assistenciais, co-parceiras e co-gestoras da execução da Política Pública em suas diretrizes e consolida a partir de então a necessidade de reorientação das ações e do trabalho desenvolvido a partir de novas formas e critérios de gerenciamento.

O interesse pelo estudo da relação do poder público com a rede filantrópica prestadora de assistência social se iniciou a partir das experiências vivenciadas e datadas desde o ano de 2007, no setor de Monitoramento, Avaliação e Gestão de Dados no campo da rede conveniada à Política Pública de Assistência Social no município de Campos dos Goytacazes – RJ.

Elegemos o tema de pesquisa, tendo em vista a necessidade de realizar um diagnóstico e uma análise crítica quanto aos processos de institucionalização do Sistema Único de Assistência Social e da operacionalização das práticas correspondentes à contraditória relação da pactuação dos convênios com esse conjunto de atores.

A necessidade de mapear o impacto social das ações que vêm sendo implementadas na vida dos beneficiários e seus significados, as dificuldades de constituição das agendas no campo da pactuação e deliberação das ações, bem como a necessidade de mensurar uma avaliação das formas operacionais do sistema têm se constituído demandas para o setor.

Nos estudos da relação entre o público e o privado na condução das ações relativas à gestão da Política Social, é necessário não confundir a aplicação das categorias poder público, esfera pública e sociedade civil.

² Consultar Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB RH/SUAS, Brasília, DF, 2006. Ver item VII – Diretrizes para as entidades e organizações de assistência social. (p. 39).

Ademais, distintas, cada uma destas categorias encerra um universo de valores e dinâmicas culturais e políticas, as quais se expressam na face contraditória de organização sistêmica do Estado na relação com os segmentos societários, com o conjunto das camadas populares e com o universo das Políticas Públicas.

É nesta perspectiva que os conceitos de esfera pública e de sociedade civil tornam-se centrais. No que diz respeito ao conceito de esfera pública, Avritzer (2000) destaca duas características que estão diretamente ligadas ao debate democrático contemporâneo, quais sejam:

A primeira delas é a idéia de um espaço para a interação cara a cara distinto do Estado. Neste espaço, os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pelas autoridades políticas, discutem o conteúdo moral das diferentes relações existentes no nível da sociedade e apresentam demandas ao Estado (AVRITZER, 2000)

Característica central da esfera pública é, portanto, para Avritzer (2000) a participação igualitária e pública de um sujeito plural que discute os problemas a partir de um processo comunicativo, dialético em que prevalece a autoridade do melhor argumento.

O segundo elemento, ou característica central do conceito de esfera pública “é a idéia de ampliação do domínio público” (AVRITZER, 2000) ou de ampliação e/ou incorporação de novos temas, problemas e questões que passam a ser objeto de uma discussão pautada na argumentação racional de caráter público.

Já as questões relativas ao poder público se situam nas formas e aparatos do Estado investido de qualidade política que coloca em funcionamento suas funções administrativas e gerenciais.

Neste contexto, a perspectiva gramsciana (apud ACANDA, 2006) destaca a duplicidade de formas pelas quais o Estado se apresenta na linguagem e na cultura de épocas determinadas, ou seja, como sociedade civil e como sociedade política. Nesse sentido a esfera do poder público é caracterizada pelas formas de governo e suas plataformas as quais impactam no plano da gestão pública das políticas sociais.

Contudo, como a própria noção gramsciana afirma

esse espaço adensa o princípio da contradição presente nas relações da sociedade do capital e as forças sociais acionadas potencializam processos hegemônicos na disputa entre projetos societários distintos e contrapostos. (ACANDA, 2006)

O caráter associativo, autônomo e tensionador da sociedade civil, segundo Luchmann (2002), impõe a segmentos desta esfera do poder público uma legitimidade na apresentação, problematização e representação de demandas e interesses sociais.

O conceito de esfera pública permite deslocar os processos decisórios dos espaços fechados e restritos do poder tradicional. No entanto, para além da implementação, a capacidade de construir e manter uma “sustentabilidade democrática” requer, além desses ingredientes, uma determinada ancoragem institucional que faça valer os princípios do pluralismo, da igualdade participativa e da promoção da justiça social.

Por reconhecer as dificuldades, a dinamicidade e a complexidade das relações societárias, tais como a diversidade de interesses e conflitos e as desigualdades sociais, Lopes (2004) afirma que é preciso atentar para as forças políticas, os interesses em jogo e em conflito presentes nesta dimensão institucional, no sentido da criação das condições para que o debate público seja inclusivo, plural e igual, impactando as condições sociais subjacentes. E ainda, permitindo que a ampliação do público deliberante não obstrua a canalização dos conflitos em direção ao interesse comum.

Lopes (2004) afirma ainda que um elemento característico das esferas públicas instituintes tem sido identificado nas organizações não estatais. Ocorre que esta esfera não é tão pública como parece, à primeira vista, visto que as organizações socioassistenciais não estatais se articulam em torno de interesses públicos, mas regularmente se constituem em uma esfera privada, visando gerir necessidades públicas específicas ou atuar sobre elas utilizando recursos advindos geralmente da fonte pública.

A essa forma de administrar o negócio público, Vieira (apud LOPES, 2004) tem denominado terceiro setor organizacional. Para Vieira (apud LOPES, 2004)

ele é apenas terceiro setor do ponto de vista organizativo, ele não é uma propriedade. Por que não é uma propriedade? Porque os recursos públicos são recursos vindos de taxas e impostos, são recursos que vêm daquilo que chamamos de subsídios e, portanto, eles saem do tesouro e do orçamento da nação. Então não é um terceiro setor não estatal, ele é um terceiro setor público organizacional, não uma propriedade nova que foi criada, já que os subsídios são públicos, é o setor incentivado.

A posição de Vieira polemiza com outras posições otimistas, que vêem na emergência do Terceiro Setor uma abertura dos canais de decisão à participação da sociedade civil. Sem enfatizar a origem do suporte financeiro de manutenção das ONGs,

o discurso dos apologistas do Terceiro Setor tem geralmente recaído numa argumentação que desqualifica o Estado como esfera de efetivação das políticas sociais e públicas. Tal argumentação, visando sobretudo, realçar o papel e a importância das ONGs, muitas vezes obscurece o fato de que muitas delas não definiram sua posição no confronto entre os projetos sociais hoje em pauta, no campo das políticas sociais.

Dessa maneira, não se trata efetivamente de um campo instituído, ou de uma esfera pública instituinte, mas de “formações culturais” constituídas por uma associação de sujeitos, como definido por Williams (apud LOPES, 2004), que se identificam por “seu foco de missão”.

Essa idéia sugere que há uma *teleologia operativa* estruturada em tais “formações culturais”, que ganha visibilidade sobretudo, nas propostas de “atividades sociais” que as organizações não estatais assistencialistas ou não geralmente desenvolvem. Tais atividades sociais podem ser definidas como “atividades que estimulam, reforçam, influenciam ou direcionam práticas de sociabilidade”, caracterizadas por um fundo ideológico-político diversificado.

Múltiplos autores, filósofos, dissertaram sobre o tema, e para esta análise situamos inicialmente alguns esclarecimentos quanto ao conceito e a compreensão de sociedade civil, visto que as organizações não estatais de assistência social assim configuradas vinculam-se a esta esfera.

Hegel apresenta o sistema de necessidades e sua satisfação pelo trabalho; o aparato jurídico; a administração pública e as corporações como as esferas constitutivas da sociedade civil (HEGEL, 1990), que apresentam uma ambivalência ética, caracterizada pela tensão entre o ser e o dever-ser (ARATO, 1994). Ou seja, a sociedade civil contém uma eticidade e uma anti-eticidade, já que se por um lado representa a busca da satisfação de necessidades próprias de cada indivíduo, configurando a primazia da particularidade sobre a universalidade; por outro lado, caracteriza-se como a raiz ética do Estado, contendo organizações (como as corporações) que permitem a elevação dos indivíduos ao nível da eticidade - estágio de auto-reflexão e liberdade - caracterizada pela solidariedade e identidade na constituição do espírito público - encontrando no Estado, a sua forma mais acabada.

Como o Marx, Gramsci (apud ACANDA, 2006) também elaborou o seu conceito de sociedade civil, para ele esta não é homogênea nem tampouco uniforme. E isso não apenas porque nela se decide a contraposição entre a ideologia dominante e as

formas ideológicas que a desafiam, mas porque na sociedade civil existem diversos grupos sociais cujos interesses não são plenamente coincidentes.

Muitas vezes o próprio conceito de sociedade civil de maneira errônea tem sido reduzido e atribuído apenas ao segmento de instituições não estatais. Apesar de se configurarem como um de seus segmentos, a sociedade civil como afirma a perspectiva gramscianiana não tem sua compreensão reduzida apenas a estes espaços, envolve um conjunto de outros segmentos da sociedade na luta pela consolidação da esfera pública, com projetos societários em disputa. (ACANDA, 2006)

A expansão da sociedade civil nos últimos cento e cinquenta anos, segundo Acanda (2006), não foi como querem que acreditemos - efeito espontâneo da expansão do capitalismo. Foi o resultado da interação de dois processos contraditórios.

Por um lado, o esforço contínuo de vários grupos sociais explorados e preteridos – trabalhadores, mulheres, jovens, discriminados por raça, idade, por deficiência, etnia, religião...- para criar as estruturas e redutos por meio dos quais pudessem suplantar os elementos que funcionam como obstáculos a seu processo de constituição como sujeitos sociais, com todos os aspectos de construção da autonomia e do poder de decisão que esse estatuto implica, compuseram o cenário de lutas e constituição da sociedade civil na constituição da esfera pública.

Por outro lado fruto dos embates com uma aristocracia arranjada nas dinâmicas hegemônicas dos valores do lucro e segregacionistas da sociedade do consumo e do capital, a sociedade civil passa a ser o resultado (em muitos casos bem sucedido) dessa mesma aristocracia de desfigurar esses espaços de expressão para impedir a constituição de sujeitos sociais que ameacem seus privilégios e da capacidade desse segmento se beneficiar dessas tentativas de ampliação da esfera pública e de obstaculizar a expansão das subjetividades antagônicas àquela que se constitui a razão de ser dessa sociedade.

Na noção Gramscianiana (apud ACANDA, 2006), a conceitualização da sociedade civil como elemento de um sistema hegemônico não implica seu entendimento como um fenômeno totalmente integrado. Nem tampouco este campo se limita às organizações compreendidas como “Terceiro Setor”, mas compreendendo sua existência as inclui nesta arena de negociações e conflitos junto aos demais segmentos elitistas, populares e societários de forma geral; incluindo o Estado em sua acepção ampla, nesta perspectiva.

Sob a compreensão de Gramsci então (id.) as instituições que conformam a sociedade civil são cenário de embate político entre segmentos societários, um campo

no qual os múltiplos grupos levam a cabo suas lutas, posturas e procederes ideológicos. O caráter peculiar e determinante das estruturas e funções da sociedade civil, consiste no fato de esta estar atravessada pela dimensão política.

No âmbito da sociedade civil se estruturam relações de poder e subalternidade, hegemônicas e contra-hegemônicas, portanto, ela não pode ser percebida somente como lugar de enraizamento de uma cultura política estável e prevalecente, mas também como espaço a partir do qual esse sistema é desafiado.

Portanto, a sociedade civil não é um espaço neutro, asséptico, vinculado ao reino do “bem” e da “filantropia”, contraposto a um Estado que deve ser cada vez mais reduzido e minimizado pelas transferências de ações e funções para a sociedade civil. Mas, ao contrário, é um campo de disputas entre várias propostas de sociedade, diferentes concepções de mundo, sendo sempre a expressão da mutação das correlações de força entre segmentos societários diversos, distintos em confronto e possíveis consensos. Sob as bases gramscinianas (apud ACANDA, 2006) entre a sociedade civil (aparelhos privados de hegemonia, organizações associativas...) e o Estado na sua forma estrito senso (aparelhos coercitivos de governo, burocracias...) existe ao mesmo tempo unidade e diversidade: embora diferenciadas, ambas as esferas são momentos constitutivos de uma esfera pública compreendida em seu sentido amplo.

Tomar esses conceitos e concepções para análise, nos permite a introdução de um debate sobre as formas associativas construídas a partir da relação do conjunto de organizações não estatais de assistência social com a esfera pública, numa avaliação dos valores que a conformam na relação com os investimentos realizados pelo Estado para execução da institucionalização das práticas relativas à Política de Assistência Social neste campo.

É importante destacarmos esses fundamentos que estarão embasando nossas argumentações na medida em que como espaços associativos e organizacionais tais unidades de assistência social em nossa concepção se constituem como campos contraditórios de práticas e lutas pelo reconhecimento público dos direitos humanos e fundamentais na existência em sociedade. Mas também se constituem em campos de embate, confrontos e de consensos que conformam projetos minimalistas em relação à construção da esfera pública e a reduzem ou a tornam opaca na medida em que também conformam neste espaço negociações políticas subsidiárias de um sentido reduzido de direitos vinculado a noção de cidadania apenas como slogan de políticas públicas.

Assim o espaço organizacional destas instituições não estatais se constituem como espaços contraditórios onde projetos em disputa convivem. Onde a subsidiariedade convive com as potencialidades em tecer formas associativas conscientes e que possam vir a alterar as pautas coletivas na tradução das necessidades humanas e na sua introdução e condução nas agendas e no processo de interlocução, negociação, formulação e avaliação da política social asseguradora de direitos.

Desse modo, esse trabalho se constitui o fruto da pesquisa realizada junto ao conjunto das instituições filantrópicas de assistência social na realidade de Campos dos Goytacazes a partir de uma análise dos planos de trabalho, como instrumentos de pactuação do financiamento, e das entrevistas realizadas com os co-gestores das unidades socioassistenciais que obtiveram o financiamento junto ao Fundo Municipal de Assistência Social no período dos últimos quatro anos.

O recorte de tempo elencado para a seleção das unidades a serem pesquisadas se deu em função de avaliarmos as práticas relativas a este setor a partir das inflexões provocadas pelas alterações advindas com o Sistema Único de Assistência Social.

As finalidades da pesquisa centram-se na realização de uma abordagem que possa apresentar os indicadores de institucionalização do sistema na esfera local do município como parcela da federação em que se materializam as práticas históricas e os processos sociais característicos do sistema produtivo e das maneiras de administrar os investimentos em políticas públicas.

Elencamos como dimensões de análise da política a Concepção de Assistência Social / Referências em que se fundamentam; Regulação do SUAS; Destinatários / Processo de incorporação das demandas sociais.; Gestão / Responsabilidades / Espectro de atores / Planejamento; e Financiamento (quem deve financiar com primazia e contrapartidas, suficiência dos critérios para repasse)

Estando as políticas sociais situadas no contexto contraditório das relações sociais do mundo capitalista, este estudo vem fundamentar a afirmação de que a teoria social marxiana oferece os elementos que irá possibilitar o alcance dos fatores que organicamente vinculam os fenômenos aparentes à estrutura histórica da sociedade burguesa. Portanto, tomando por base as categorias de análise advindas do pensamento crítico e dialético, para se pensar a avaliação da política pública e os elementos dela constituintes, consideramos a dimensão econômica da realidade como variável dominante, com destaque também para os indicadores que adensam os processos políticos, culturais e ideológicos, não deslocados da base econômica vigente.

Desta forma, destacamos a instrumentalidade presente nas formas de avaliar os processos de institucionalização e, para os fins da análise da relação do poder público com a rede privada de assistência social, procuramos decodificar as mediações a partir do estudo das dimensões elencadas, buscando apreender a racionalidade e as tendências presentes nos processos gerados.

Logo, o trabalho está apresentado em 2 Capítulos estruturados da seguinte forma:

Nos Capítulos 1, 2 e 3 intitulados: *Capítulo 1 - Sistema Único de Assistência Social: Poder Público e o Território das ONG's*, *Capítulo 2 - O Suas e as Alterações no Escopo das Relações com a Esfera Não Estatal*, *Capítulo 3 - A Constituição do Campo Associativo Assistencial e a Regulamentação do Artigo 3º da LOAS: Desafios e Perspectivas*; tratamos do histórico relativo ao campo associativo das instituições não estatais de assistência social tecendo um exame da importância que exerceram no trajeto da Assistência Social, sinalizando como ela vai sendo introduzida no debate público e na agenda Estatal como política de direitos. Ao refletir sobre este caminho histórico identificamos a partir deste capítulo as tipologias de serviços e formas de organização do financiamento relativos à série histórica de composição desta rede. Nesta medida, pudemos iniciar um processo de avaliação que permitiu abordar as concepções de assistência social construídas ao longo da história pela via das instituições não estatais, situando a presença de categorias como solidariedade, filantropia, benemerência.

A partir desses eixos analíticos, situamos a importância desse campo associativo e dos desafios colocados pela nova concepção de rede instituída a partir da PNAS (2004).

Apresentamos as formas de financiamento das ações e suas alterações a partir da PNAS, como mecanismo utilizado para o ordenamento e composição dos serviços, programas e projetos que oferecerão um determinado desenho às formas de operar com a Política de Assistência Social nos territórios.

No quarto capítulo, intitulado *Institucionalização do SUAS e Rede Não Estatal: paradoxos da Política Pública de Assistência Social no Município de Campos dos Goytacazes* apresentamos os resultados da pesquisa, situando os elementos no contexto da realidade municipal de Campos dos Goytacazes e das diretrizes de operacionalização previstas e executadas no processo de institucionalização do SUAS a partir de uma análise dos dados do município, dos planos de trabalho utilizados para pactuação do financiamento com o conjunto de organizações filantrópicas e a partir da ótica dos co-gestores destas organizações.

Nesse sentido, o método utilizado objetiva a identificação das mediações presentes e a análise dos processos sociais que orientam dinâmica de instutcionalização do sistema na esfera local, situando as categorias e indicadores presentes.

CAPÍTULO 1 - SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PODER PÚBLICO E O TERRITÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO ESTATAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

1.1 - A Gestão do SUAS e a rede privada: bases preliminares...

O que dá sentido à Assistência Social, como elemento da Seguridade Social, é a efetivação do Estado Democrático de Direito, reduzindo-se a exclusão social ao propiciarem oportunidades de emancipação àqueles que, sem tal assistência, não teriam acesso seguro a certos direitos sociais.
Damião Alves de Azevedo

Tratar da Política Pública de Assistência Social na atualidade significa mais que considerar o seu ordenamento jurídico, o seu arcabouço legal, significa também considerar sua institucionalização nos territórios.

Abordar o tema da Assistência Social e sua relação com a rede não estatal nos remete ao já conhecido debate sobre a política social e sobre os desafios colocados a partir da constituição da esfera pública e sua relação com a esfera privada na realidade brasileira. Ambas esferas condensam a contraditória relação entre Estado e Sociedade Civil.

Na trajetória do sistema de proteção social brasileiro o campo da rede de organizações não estatais sempre foi um terreno de muitas contradições. A partir da ofensiva neoliberal, o Estado brasileiro assumiu a perspectiva estratégica da privatização dos serviços públicos e, num processo de contra – reforma como afirma Behring (2008), passa a transferir para a esfera das organizações filantrópicas ou não governamentais a responsabilidade pela realização e oferta dos serviços sociais especialmente no campo da Política de Assistência Social.

Essa perspectiva trouxe ao debate as questões relativas à postura minimalista dos investimentos públicos reforçados pela racionalidade ideológica de desresponsabilização do Estado quanto às ações assistenciais e de refilantropização das ações (Yazbek,1993)

Esse processo potencia a dinâmica neoconservadora dos investimentos e sob a perspectiva da modernidade apresenta como inovador aquilo que faz parte da tradição do sistema capitalista brasileiro, quer sejam as formas particulares de expressão da burguesia e suas estratégias de administração das relações nos aparatos do Estado e no âmbito das políticas sociais, que em última análise reforça a forte presença cultural dos valores do clientelismo político, do paternalismo e do coronelismo forjados sob o viés ideológico do reforço nos discursos de pareceria Estado e Sociedade Civil para o enfrentamento das questões sociais. (vide BEHRING, 2008)

Na trajetória da Assistência Social as organizações não governamentais construíram uma história demarcada pela responsabilização, pela execução de ações pontuais e fragmentadas em atendimento às populações situadas nos segmentos segregados ao acesso a direitos e ao trabalho, em

cuja relação o poder público se beneficiou com a perspectiva subsidiária dos convênios e do apoio político muitas vezes partidário, numa ótica ideológica que mescla um mix benemerência e assistência aos “desfavorecidos da sorte”, em detrimento a ausência de primazia do Estado quanto aos investimentos no âmbito dos serviços sociais que caracterizam o campo da Política Pública de Assistência Social.

A realidade contemporânea nos remete a pensar a assistência social como uma política social que deve ser gerida e mantida pelo Estado. Porém, a construção da assistência no Brasil nos leva a colocá-la, também, no campo da caridade, da filantropia, da troca de favores e do clientelismo político. Ou seja, a sua historicidade consubstancia a dualidade entre assistencialismo e direito, entre ações públicas e entre dever moral e dever do Estado.

Essas dualidades estão presentes em menor ou maior grau na configuração da assistência social no Brasil. A partir da Constituição Federal de 1988 e, mais precisamente de 1993, com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS – esta passa a ser inserida no rol dos direitos sociais. Porém, o status de política social não significa uma ruptura definitiva com as antigas práticas de assistência e com o uso destas para fins particulares.

É importante lembrar que a história dos direitos sociais no Brasil é muito recente, data do início do século XX quando a organização do trabalho pautada no mundo capitalista leva à cena pública a questão social.

Por isso, a construção destes direitos e a forma de ordenamento das políticas sociais aparecem diretamente ligadas à configuração do modelo de produção e de organização do Estado nesta sociedade, e do poder de mobilização da classe trabalhadora e das respostas que o Estado produz para intermediar a relação entre capital e trabalho.

Podemos então perceber que a desigualdade social, contraditoriamente, torna-se, na sociedade do capital, o fundamento para a instituição dos direitos. Portanto, a sociedade capitalista administra o Estado mediante a legalização de alguns direitos que se fazem necessários, principalmente, para contornar as situações de desigualdade social.

Por isso é importante perceber que mesmo sendo esfera de lutas e conquistas no campo dos acessos a direitos sociais, a política social na ótica neoliberal não se configura como um passo estratégico para a eliminação das desigualdades sociais, como defendem os sociais-democratas. De fato o que se coloca na ótica dos fundamentos dos investimentos é como afirma Tonet (2005), a perspectiva ideológica de que “superada – em uma sociedade efetivamente emancipada – a desigualdade social estará eliminando o solo motrizador do direito.”

Nesse sentido, a Assistência Social mesmo colocada como política social pública não pode ser entendida como solução para a eliminação da desigualdade social. Nenhuma política é capaz desse feito. Portanto, a assistência social não provoca uma mudança estrutural. Segundo Sposati (1992), é um equívoco também pensar que a assistência acontece em situações imediatas; que sua atuação deve

prover bens e serviços; e que tais bens e serviços devem ser realizados objetivando transformar a situação de pobreza dos indivíduos.

Segundo as concepções dessa autora a assistência deve potencializar:

A promoção do homem das diferentes faixas da população no processo de desenvolvimento, por meio de ações técnicas, racionalmente planejadas. Nesta perspectiva, os elementos estruturais da pobreza são reconhecidos enquanto causação circular e cumulativa, o que exige estratégias de trabalho globais que ataquem a marginalização social. (SPOSATI, 1992, p.57)

Já as concepções de Ana Elizabete Motta (2009) consideram que a conjuntura que se firmou a partir da década de 1990, marcada pela crise econômica e política que atingiu as sociedades periféricas, não encontrou na Assistência Social o lastro de proteção social necessário para dar cobertura ao que estaria por vir: o desemprego e a precarização do trabalho, situações que extrapolariam as finalidades de uma política de Assistência Social.

Segundo Motta (idem), data desse período a ofensiva das classes dominantes em dar centralidade à Assistência Social como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais, típicas das relações que se estabelecem no capitalismo. Instala-se então sob esta ótica um período no qual a Assistência Social, mais do que uma prática e uma política de proteção social, se constitui num fetiche social.

Motta (2009) afirma que estas considerações colocam a Assistência Social numa relação direta com as desigualdades sociais, fruto das contradições da sociedade. Razão que permite pensar a Assistência Social como um mecanismo determinado pela esfera da produção material e robustecido no plano superestrutural como uma prática política.

Desse modo, devemos, sobretudo, analisar a assistência social dentro desses limites estabelecidos pelas condições estruturais que subscrevem as políticas sociais nos marcos da sociedade capitalista. Significa perceber que colocar a assistência social como direito vem se constituindo um ganho político, extremamente importante e necessário, tendo em vista que vivemos em uma sociedade que produz e reproduz várias formas de desigualdade e que os direitos sociais estiveram historicamente voltados para os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho.

Porém, como afirma Boschetti (2003) “o reconhecimento legal da assistência social como direito retoma e mantém uma distinção entre assistência e trabalho, entre capazes e incapazes que estrutura secularmente a organização social” (p.46). Assim a Política de Assistência Social é destinada à população mais pobre que se encontra à margem do sistema produtivo, sem muito poder de organização e reivindicação, o que dificulta, em parte, a sua consolidação como direito. Nesse sentido, o desenvolvimento da assistência social historicamente fora marcado por ações esporádicas, emergenciais com fins politiqueros.

Posta ou destacada como dever moral, a assistência social no decurso da história foi sendo vista como uma prática particularista, fundada nos princípios da ajuda e da solidariedade. Nesse sentido ela pode ser desenvolvida por qualquer indivíduo não sendo obrigatoriamente um dever do Estado. Essa concepção de assistência ao longo da história tendencialmente fora fortalecida na sociedade brasileira, que é marcada pelo clientelismo político, pelo apadrinhamento e pela cultura do favor e da dádiva.

É nesta direção que segundo Boschetti,

A eterna (e muitas vezes intencional) confusão entre assistência e filantropia é reforçada pela opacidade das relações entre público e privado no Brasil; esta confusão não é resultado de mero desconhecimento das diferenças e, por que não dizer, antagonismo, entre assistência como política pública e benemerência; trata-se, na verdade, de uma atitude orientada por uma intencionalidade de manutenção da assistência sob a ótica do dever moral submetida a interesses clientelistas e paternalistas (2003, p.43-44)

O clientelismo é uma característica marcante da cultura política brasileira. No âmbito da assistência, imprime uma cultura que fragiliza a idéia do direito e fortalece a idéia da dádiva e do favor (OLIVEIRA, 2003). Além da cultura clientelista, a assistência vai historicamente sendo mantida por entidades filantrópicas, principalmente mantidas pela igreja católica. A filantropia caracterizada por ações voluntárias de cunho humanitário era exercida tanto por indivíduos de forma isolada como por instituições criadas para esse fim. Essa concepção funda a noção de assistência, trazendo uma série de barreiras para sua efetivação como direito da população e responsabilidade do Estado. Conquanto, de modo contraditório, alguns segmentos populacionais segregados do acesso tiveram suas necessidades incluídas na agenda pública a partir de iniciativas que, ao longo da história foram, acolhidas pelo conjunto de instituições não estatais de assistência social.

Mesmo quando sob a responsabilidade do Estado, impera em muitos casos na assistência o clientelismo e o personalismo, mesmo que às avessas, no sentido de colocá-la como ação governamental e não como dever do Estado.

Foi a partir do ano de 2004, com a publicação da Política Nacional de Assistência Social, que a primazia Estatal para os investimentos públicos na área aparece como um dos eixos da intervenção pública. Assim, nos questionamos quanto às inflexões que estas diretrizes vêm provocando na realidade dos municípios e estados brasileiros, especialmente no que se refere às inflexões possíveis ocorrem na relação do poder público com a rede de organizações não estatais.

Nos questionamos, então, se as alterações promovidas pela política nacional de Assistência Social alteram o padrão de relação com este segmento não estatal ao cabo de nos indicar uma alteração estrutural no campo da política pública ou se estas mesmas alterações somente demarcam uma “nova” forma de ordenamento administrativo conferindo maior organização à Assistência Social e

possibilitando seu reconhecimento na agenda das políticas sociais, sem de fato romper com o viés da subsidiariedade no campo dos investimentos e aplicação dos pisos da proteção social.

É importante ressaltar que as políticas públicas brasileiras, em especial a Assistência Social, aparecem caracterizadas por um histórico déficit de burocracia nos investimentos, materializado na ausência padronizada de critérios que interferem no campo da gestão, das formas de financiamento, de implementação, sem uma trajetória e uma cultura de avaliação e monitoramento.

Esse fator, em especial no campo da Assistência Social, sempre fora preponderante, principalmente, pelas ações dessa política, por longo tempo, terem sido geridas pelas estratégias da bondade e da benemerência, o que nos permite afirmar o caráter transitório da filantropia à política pública, em muitos casos ainda bastante presente.

Nesse capítulo apresentamos a política pública de Assistência Social e suas mais recentes alterações, especialmente no que se refere ao eixo estruturante da relação do Estado com a sociedade civil; demonstrando o percurso histórico construído pelas organizações socioassistenciais não estatais como um de seus atores. E nessa medida, inscrevemos no debate a análise da formação desse campo associativo que introduz na agenda de direitos a participação dos sujeitos com suas linguagens e necessidades, desenhando formatos de intervenção, os quais convivem com as contradições e com as relações de poder e participação social inscritas na sociedade e experimentadas nos espaços da relação público – privada.

Na seqüência, tratamos das alterações sobre a série histórica das formas de financiamento dos serviços prestados por esse conjunto de organizações na parceria com o poder público, argumentando a maneira pela qual os patamares de investimento, na medida em que alteram procedimentos, impõem desafios para constituição da rede e ordenamento dos serviços, que se situam na relação pública da política de Assistência Social com estas unidades prestadoras, mesmo que não seja alterada a lógica de investimento pautada historicamente nas concepções de mínimos sociais.

De saída é necessário considerar que adotamos a concepção de política pública tal como Potyara Pereira (1996) a define, ou seja, como linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. As políticas públicas, embora sejam de competência do Estado, não representam decisões autoritárias do governo para a sociedade, mas envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre estas duas esferas. É mediante políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais em respostas às demandas da sociedade, e por isso o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual.

Neste íterim encontram-se os desafios de constituição das representatividades e de construção de pautas que sejam coletivas e introduzidas por um processo de publicização no debate da esfera pública das agendas de direitos.

O debate atual sobre os termos público, publicização, público-não estatal vem despertando polêmica e há atualmente, segundo Raichelis (2000), uma luta teórica e político – ideológica pela

apropriação desses significados, que remetem ao caráter das relações entre Estado e a sociedade na constituição do espaço da esfera pública.

Estas categorias têm sido largamente incorporadas pelo discurso de uma multiplicidade de atores sociais – governos, movimentos sociais, profissionais, ONGs, organizações diversas da sociedade civil, criando a imagem de um suposto consenso universal a respeito de seus sentidos e significados, pouco conhecidos e publicizados.

Tratamos aqui de abordar o tema da Assistência Social com as alterações consolidadas a partir do Sistema Único de Assistência Social (PNAS – 2004) e sua relação com a esfera de atuação das Organizações Não Estatais de Assistência Social. A partir desse novo ordenamento jurídico instaurado sob os marcos do ano de 2004 com a publicação da Política Nacional de Assistência Social, a qual traz a perspectiva da descentralização e do comando único das ações para os estados e municípios da União, categorias analíticas e operacionais como território, rede, referenciamento passaram a ser incorporadas na agenda de intervenções do Estado e a impor desafios para o debate que encerra as relações entre esfera pública e privada de Assistência Social.

Sendo assim, inicialmente, tratemos de situar com que concepções de território, rede, esfera pública e privada estamos trabalhando para sustentar nossas argumentações, e que fundamentações têm sido parâmetros para a captura das mediações e elementos da realidade de tal modo que possamos ampliar a partir do conhecimento nossa compreensão de como tem se desenvolvido os processos de institucionalização do Sistema Único de Assistência Social a partir do conjunto de organizações não estatais.

Para os efeitos dessa abordagem estamos trabalhando com o conceito de território em sua perspectiva extensiva que, para além de sua concepção geofísica, adensa processos históricos que se desenham sob as experiências que definem o espaço de atuação do conjunto de organizações na sociedade, envolvendo o campo de exercício político das competências e ações, nos âmbitos da distribuição da riqueza socialmente produzida, na dimensão da produção da cultura política, com marcadores que envolvem a ampliação da esfera de participação social. (TELLES, 2007).

Nesse sentido, Telles (2007) afirma que ao seguir os percursos de indivíduos, suas famílias na relação com a esfera pública e privada de assistência social, são traçadas as conexões que articulam campos de práticas diversos e fazem a conjugação com outros pontos de referência que conformam o social. Segundo a autora os percursos e seus circuitos fazem, portanto, o traçado dos territórios, e são estes que interessa reconstituir.

É preciso que se diga que estamos aqui trabalhando com uma noção de território que se distancia das noções mais correntes associadas às comunidades de referência. É com um outro plano de referência que estamos aqui trabalhando.

Nos eventos historiográficos de indivíduos, suas famílias no contato com as organizações não estatais de assistência social há sempre o registro de práticas e redes sociais mobilizadas (ou

construídas) nos agenciamentos cotidianos da vida que passam pelas relações de proximidade, mas que não se reduzem ao seu perímetro.

Sob as análises de Telles (2007), podemos afirmar então que *os territórios não têm fronteiras fixas e desenham diagramas muito diferenciados de relações conforme as regiões, as formas de exercício das atuações das organizações e suas relações com a esfera pública e privada de assistência social, e dos tempos cifrados em seus espaços*. A trajetória histórica das organizações não estatais de assistência social na relação com as populações e com a esfera pública criam circuitos que nos permitem apreender os sentidos civilizadores que vêm assumindo a Política Pública de Assistência Social na relação com o setor privado.

Interessa-nos compreender a natureza das vinculações que se vão instituindo, as mediações e mediadores presentes nesse campo, bem como os agenciamentos que vão sendo construídos no cotidiano de trabalho entre esfera pública e privada e que operam como condensação de práticas e relações diversas.

O conjunto de diretrizes, orientado pela Constituição Federal de 1988, a Lei 8742/93 (no caso da Política de Assistência Social), altera, o formato de gestão até então desenvolvido no campo da gestão da esfera pública e assegura que a administração do conjunto das políticas sociais e as instituições que as põem em prática passem por um profundo processo de renovação.

Os novos patamares de gestão exigem processos de descentralização e participação social e a constituição da integração entre políticas setoriais.

A partir disso a inserção do conceito de rede se soma às formas de operar com as políticas sociais.

Até algumas décadas atrás, usávamos o termo rede na administração pública ou privada para designar uma cadeia de serviços similares, subordinados em geral a uma organização-mãe que exercia a gestão de forma centralizada e hierárquica. Hoje, *uma rede pode ser o resultado do processo de agregação de várias organizações afins em torno de um interesse comum, seja na prestação de serviços, seja na produção de bens. Neste caso, dizemos que as unidades operacionais independentes são 'credenciadas' e interdependentes com relação aos processos operacionais que compartilham.*" (GONÇALVES *apud* BOURGUIGNON, 2001)

Pensar sobre o conjunto das organizações não estatais de assistência social, na dinâmica do referenciamento e da rede nessa perspectiva, exige sintonia com a realidade local, com sua cultura de organização social, bem como uma sociedade civil forte e organizada, capaz de se fazer ativa e participativa diante da administração pública. O termo rede então sugere a idéia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais que da assistência social necessitam. (PNAS, 2004)

Nesse âmbito, as redes se materializam num contexto contraditório onde se movimentam interesses diversos e relações que desenham uma maneira de operar com a política social.

De partida é preciso dizer que o curso da trajetória histórica de indivíduos e suas famílias na relação com as organizações não estatais de assistência social e com a esfera pública é redesenhado por intrincado e multifacetado jogo de atores. Isso que a nova literatura designa como novo associativismo popular poderia (ou deveria) ser visto como um campo bastante variado de práticas que mobilizam redes e circuitos muito diferentes na sua trajetória interna, nas suas extensões, na natureza de suas vinculações e ancoramento nas dinâmicas locais.

Esse mundo social é composto, segundo Telles (2007), por “*entidades sociais*” e suas *parcerias com poderes locais para a implementação de programas sociais diversos; ONGs com suas vinculações em rede de extensões variadas; partidos políticos e seus agenciamentos locais; movimentos de associações de moradores, associações comunitárias enraizadas na história local, igrejas, congregações evangélicas e seus fiés*. É um feixe de mediações em escalas variadas que desenharam um mundo social contrastado pela pobreza, pelo desemprego, pela precariedade do acesso e de outro lado por laços humanos que acabam por se constituir em fator essencial à construção identitária de grupos e segmentos sociais segregados do plano de referência do acesso a direitos sociais.

Os objetivos desse trabalho centram-se na análise das possibilidades e desafios para institucionalização do Sistema Único de Assistência Social na relação com o setor privado e numa abordagem sobre as possibilidades de construção da esfera pública no âmbito da Política Social, que envolva a participação ativa da sociedade civil na sua definição, implementação e avaliação.

O conjunto de ideias que fundamentam essas novas relações será desenvolvido ao longo do texto, mas cabe destacar três princípios norteadores das nossas argumentações:

1 – analisar a gestão da política pública de assistência social implica referir-se a ações *públicas* como resposta a necessidades sociais que têm origem na sociedade e são incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes esferas de poder (federal, estadual, municipal);

2 – na formulação, gestão e financiamento da política social deve ser considerada a primazia do Estado, a quem cabe a competência pela condução da política pública;

3 – essa primazia, contudo, não pode ser entendida como responsabilidade exclusiva do Estado, mas implica a participação ativa da sociedade civil nos processos de formulação e controle social da execução, o que aponta para a importância da análise dos conceitos de esfera pública e privada, que serão objeto de nossa reflexão.

O conceito de esfera pública e privada no âmbito das políticas sociais é sempre tema polêmico que remete a muitos conceitos e discussões.

Para efeito das nossas análises tomemos por referência algumas definições que permitirão que façamos a distinção entre ambas as categorias e entre a esfera que diz respeito ao poder público no campo das intervenções relativas à política social.

Segundo Gramsci (apud RAICHELIS, 2000) a esfera pública deve ser compreendida como espaço de explicitação de interesses em conflito, de confronto entre projetos sociais e de luta pela hegemonia.

Essa concepção se alinha às considerações de Pereira (2004) quando afirma que a esfera pública se constrói, então, como a dimensão política fundada na idéia do conflito e da negociação, envolvendo a representação de interesses coletivos na cena pública. Em outros termos, a interlocução do Estado com a sociedade civil inaugura processos que o tornam mais transparente e que estão direcionados para a afirmação de direitos universais, deslocando práticas tradicionais pautadas em privilégios e em interesses corporativos.

Através dessa ótica de análise corroboramos com a posição também elaborada por Zimmermann (2009) quando afirma que a constituição da esfera pública implica

[...] a pressuposição de uma sociedade civil heterogênea(...) implica também a reflexão em torno das desigualdades socioeconômicas presentes no contexto brasileiro, que seguramente influenciam os espaços públicos e o diálogo sociedade civil-Estado. Nesse sentido parece ser fundamental reflexões em torno da participação da sociedade civil nos espaços públicos, quais entidades compõem os espaços públicos, quais os critérios que definem as escolhas de representantes nas entidades e como se dá a relação das entidades da sociedade civil e dos governos.” (p.15)

Assim, instaurar no centro do debate a experiência de construção da esfera pública na realidade brasileira e suas relações com a sociedade e com a esfera privada requer a compreensão de que estes espaços são preenchidos de representações sociais que se somam com as bases econômicas e produtivas desta sociedade, pautada nos princípios do capital e que no contraponto convive com situações que revelam indicadores de pauperização e barbárie, mas também de resistência e conquistas no campo dos direitos sociais.

Nesse sentido, Jovchelovitch (2000) afirma que as representações sociais construídas na vida cotidiana sob as bases econômicas, políticas e sociais são formas de mediação simbólica firmemente radicadas na esfera pública.

Tomando como plano de referência para análise autores como Habermas (1984), Hannah Arendt (1997) e Vera Telles (1990), a esfera pública constitui um espaço essencialmente político, de aparecimento e visibilidade, no qual tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos. Nessa esfera, os sujeitos sociais estabelecem uma interlocução pública, que não é apenas discursiva, mas implica a ação e a deliberação sobre questões que dizem respeito a um destino comum/coletivo.

É nesse sentido que se inscreve a dimensão propriamente política da esfera pública, baseada no reconhecimento do direito de todos à participação na vida pública.

Adotamos a perspectiva apresentada por Raichelis (2000) quando afirma que um dos elementos constitutivos da esfera pública é sua ocupação por sujeitos sociais investidos de

representação, que será tanto mais legítima quanto mais forem capazes de exercê-la com autonomia e a partir dos interesses a que se propõe representar.

Nesse sentido, a publicização adquire importância sendo compreendida *como um processo construído por sujeitos sociais que passam a disputar lugares de reconhecimento social e político, e adquire assim um caráter de estratégia política.* (RAICHELIS, 2000)

Por isso quando tratamos da construção da esfera pública nos referimos a uma nova arquitetura na relação entre Estado e sociedade que transcende as formas estatais e privadas, para constituir uma nova esfera, em que o público não pode ser associado automaticamente com o Estado, nem o privado pode se confundir apenas com o espaço de atuação das regras de mercado, como espaço das organizações não estatais de assistência social (estas são integrantes desse campo), ainda que transitem contraditoriamente nessa esfera interesses de sujeitos coletivos e privados.

DaMata³ (2010) afirma que nós, brasileiros, temos o grande desafio de construir esse espaço da esfera pública no campo dos direitos sociais a partir de uma cultura democrática, visto que vivenciamos durante séculos relações de compadrio e apadrinhamentos; muitas vezes utiliza-se de artifícios e estratégias que é da esfera da casa⁴, do estritamente privado para consolidarmos alguma conquista na esfera pública. Misturamos dimensões distintas em uma mesma esfera, na qual misturam canais nem sempre motivados por uma agenda coletiva de direitos.

Na perspectiva de explicitar a concepção de esfera pública como totalidade dinâmica e articulada, que estará pautando as reflexões desse trabalho, onde situamos a relação do poder público com as organizações não estatais de assistência social, indicamos alguns dos seus elementos constitutivos que fundamentarão nossas análises tomando por parâmetros as produções descritas por Raichelis (2000). Nesse sentido, destacamos:

- *Visibilidade social*, no sentido de que as ações dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para todos os implicados nas decisões políticas;
- *Controle social*, que implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados;
- *Representação de interesses coletivos*, que envolve a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas; em relação às quais exercem papel de mediadores;

³ Registro de exposição dialogada em entrevista realizada pela jornalista Marília Gabriela ao Professor Doutor Roberto DaMatta em de julho de 2010.

⁴ Segundo as concepções de Hannah Arendt (1997), A esfera privada é a esfera da casa (oikos), da família e daquilo que é próprio (idion) ao homem. Baseia-se em relações de parentesco como a phratria (irmandade).

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

- *Cultura política*, que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública. (RAICHELIS, 2000)

Os indicadores, a princípio, parecem apontar a partir dos marcos legais do Sistema Único de Assistência Social que a sociedade civil, representada pelo conjunto de organizações não estatais de Assistência Social é interpelada a modificar-se, a construir alianças em torno de pautas coletivas, a transcender a realização de interesses particularistas e corporativistas, convocada ao exercício de mediações sociais e políticas para o atendimento de demandas e necessidades populares.

Assim as argumentações tecidas neste trabalho tem como veio condutor uma abordagem relativa ao histórico das organizações não estatais de assistência social, com as modalidades de serviços ofertados, seguida de análises relativas às alterações advindas com o novo arcabouço legal da Assistência Social.

Essas argumentações estão sendo elaboradas considerando as práticas que são experimentadas no contexto das relações entre a esfera privada das organizações não estatais e sua relação com as populações e com o poder público; relação esta que segundo nossa concepção poderá afirmar no processo de institucionalização do sistema a existência de duas hipóteses: a primeira direcionada à conformação de práticas que reforçam o princípio da subsidiariedade e a segunda pautada no campo de potencialidades já experimentado por organizações não estatais na esfera pública, confirmando a tese de institucionalização da solidariedade como projeto, experiência política tecida no espaço contraditório das relações econômicas e societárias capazes de edificar a constituição de redes que articulem estratégias políticas que possam contribuir para promover a existência de uma esfera pública democrática.

Para fins dessa pesquisa tomamos por foco do exame a realidade empírica de institucionalização do SUAS no município de Campos dos Goytacazes.

A importância que se atribui ao debate sobre a organização e institucionalização do Sistema Único de Assistência Social pode ser apreendida por meio de diferentes ângulos de análise, mas certamente relaciona-se às profundas alterações que se processam velozmente na realidade contemporânea, e cujas interpretações desafiam intelectuais, pesquisadores, gestores e todos os sujeitos investidos de algum nível de responsabilidade pública.

Segundo Raichelis (2000) as peculiares e históricas relações entre Estado, mercado e sociedade que consolidaram as diferentes formas de realização do sistema de proteção social brasileiro em várias fases históricas, resultaram em conquistas sociais e democráticas que buscaram compatibilizar as desigualdades sociais criadas pela sociedade do capital com equidade e redistribuição da riqueza social.

As conseqüências da incorporação do novo ideário de gestão da Assistência Social no âmbito cotidiano dos territórios, especialmente no campo da micro esfera local dos municípios, combinam indicadores de institucionalização do sistema com os impasses da consolidação democrática, do frágil enraizamento da cidadania e das dificuldades históricas de sua universalização. Fatores que convivem associados às expressões de acirramento das desigualdades sociais, encolhimento dos direitos sociais e trabalhistas, aprofundamento dos níveis de segregação de determinados grupos.

Em tal contexto, o debate sobre a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social pela rede não – estatal ganha relevância pelo seu caráter de mediação entre as demandas sociais e as respostas organizadas pelo aparato governamental para implementá-las.

E nesse âmbito, as exigências imperativas para instaurar processos de monitoramento e avaliação da rede prestadora, com aplicação de indicadores sociais relativos à institucionalização do SUAS nos espaços de sua atuação, tem apontado a necessidade de aprofundar o conhecimento a respeito das instituições não estatais de Assistência Social e da relação que os municípios tecem junto a unidades para composição da rede.

Logo, compreender a existência das novas diretrizes e o papel destas instituições nesse contexto, bem como apreender as formas como tem se processado o mecanismo da consolidação do SUAS por esse campo, parece por luz à compreensão dos caminhos e processos estratégicos de consolidação da Assistência Social como política de direitos.

CAPÍTULO 2 - O SUAS E AS ALTERAÇÕES NO ESCOPO DAS RELAÇÕES COM A ESFERA NÃO ESTATAL

Algumas das mais significativas alterações introduzidas no modelo de desenvolvimento da Política de Assistência Social a partir do ano de 2004 no Brasil, como afirmamos, foi a perspectiva de gestão do Sistema Único de Assistência Social, compreendido como Sistema descentralizado e participativo a ser executado com direção única nos territórios.

Em 2003, após um amplo debate, na IV Conferência Nacional de Assistência Social aprovou-se a implantação de uma Política Nacional de Assistência Social, efetivamente instituída pela resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Esse instrumento passa a ser decisivo para o conjunto das definições das ações a serem implementadas nos territórios, demarcando princípios e apresentando as seguintes diretrizes:

I - Descentralização político – administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal bem como às entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;

II – Participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;

IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos (BRASIL, 2004)

A implantação desse novo sistema de gestão para o funcionamento da assistência social requer nova leitura e organização a serem desenvolvidas. A lógica de definição de um sistema envolve a definição de processos e fluxos, exigindo conexões entre todos os seus elementos componentes, com primazia de investimentos estatais.

Para a apreensão das várias dimensões envolvidas na gestão do SUAS, encontra destaque a noção de público como uma categoria central para a construção de um espaço socialmente democrático.

O conceito de *público* adotado a partir das definições desse novo ordenamento jurídico para a Assistência Social baseia-se na idéia de que sua constituição é parte integrante do processo de democratização da vida social, através do fortalecimento do Estado - em suas diferentes instâncias – e da sociedade civil - em suas variadas formas de representação, capaz de introduzir de modo crescente os interesses da maioria da população nos processos de decisão política. (CEZNE, 2005)

Adotar essa concepção abrangente de público, como modo democrático de existir e equacionar as questões que afetam a cidadania e que, portanto, interpelam tanto a sociedade quanto o Estado, não

significa eliminar a responsabilidade estritamente estatal pela garantia dos direitos e de sua universalização.

Conforme Raichelis (1998), a concretização do público na assistência social pressupõe, entre outros elementos:

- a participação da população na definição de prioridades voltadas ao atendimento de suas necessidades sociais;
- visibilidade e transparência das informações a serem veiculadas a todos os sujeitos e organizações integrantes do sistema de assistência social, principalmente os usuários dos serviços;
- o exercício do controle social na perspectiva de democratização das decisões sobre conteúdos e padrões de atendimento dos serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais;
- a incorporação de interesses coletivos nos espaços públicos decisórios fortalecendo a representação das organizações populares;
- a consolidação da cultura pública visando a superação da cultura autoritária e burocrática ainda presente no campo da assistência social;
- a construção de parcerias entre organizações governamentais e entidades privadas de assistência social, pautada pelo compromisso com um padrão qualificado de prestação de serviços, bem como a garantia dos recursos necessários a seu financiamento.

No caso da política de assistência social, a primazia do Estado na sua condução é claramente definida pela Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/1993), como garantia da universalização do acesso a direitos e serviços sociais qualificados por parte dos seus destinatários.

Ao mesmo tempo, enfatiza a participação da sociedade como uma condição fundamental para o exercício do controle social e ativação da capacidade dos sujeitos sociais imprimirem lógicas societárias nos espaços de produção das políticas públicas.

O fortalecimento da dimensão pública da Política de Assistência Social exige, portanto, práticas que sejam desenvolvidas por órgãos governamentais e por organizações não-governamentais com compromisso na alteração dos índices sociais visando à melhoria da qualidade de vida dos seus usuários. (PNAS, 2004)

O princípio da descentralização democrática previsto para implementação do SUAS, com comando único, envolve partilha de poder, seja no âmbito da transferência de competências da esfera federal para estados e municípios, seja no deslocamento de parcelas de poder de decisão do Estado para a sociedade civil, através das ONG's e entidades sem fins lucrativos.

Como observa Nogueira (2005) esse é um movimento complexo do qual decorrem transformações profundas:

- **No âmbito do Estado**, envolve partilha e deslocamentos de poder das instâncias centrais para organizações periféricas, do Estado Federal para as esferas subnacionais, combinação de instrumentos da democracia representativa com mecanismos da democracia participativa. Implica, assim, o envolvimento de instâncias sob controle do Estado, como prefeituras e câmaras municipais, no caso desse nível de governo.

- **No âmbito da sociedade civil**, envolve suas organizações e movimentos sociais, que são chamados a participar do processo de descentralização, o que exige novas qualificações técnicas e políticas dos seus protagonistas para vocalizar demandas dos setores sociais a serem representados nos espaços decisórios. Supõe, assim, entidades, movimentos e dinâmicas sociais que estão fora do controle da esfera estatal.

Assim, o *comando único*, previsto como diretriz sistêmica, segundo a PNAS (2004), caracteriza-se por um núcleo coordenador da política de assistência social em cada uma das instâncias de governo. Isso deve pressupor a estruturação de um órgão executivo próprio, articulado ao cumprimento das suas competências específicas – nos níveis de normatização, regulamentação, planejamento, execução e avaliação – devendo ser desenvolvidas em um processo integrado de cooperação e complementaridade intergovernamental, que evite paralelismos e garanta unidade, planejamento e continuidade das ações.

Essa perspectiva exige uma nova concepção e relação entre serviços, benefícios, programas e projetos para, de modo articulado, fazer frente às demandas sociais concentradas nos territórios de vida e de trabalho da população efetiva e potencial da assistência social. Isso implica agregar às diretrizes da Política Pública de Assistência Social as concepções de rede e de sistema, o que resulta no gerenciamento de fluxos e conexões entre serviços, programas, projetos, equipamentos públicos e instituições beneficentes de assistência social em seus respectivos contextos. (PNAS, 2004)

A própria noção de rede apresentada no texto legal da PNAS (2004) e em suas Normas Operacionais denota uma concepção voltada à articulação dos serviços, programas e projetos da esfera estatal e da esfera não – estatal de Assistência Social. Essa última concebida como co-gestora dos processos de institucionalização do Sistema descentralizado e participativo.

Assim, a definição de sistema prevista na PNAS (2004), segundo Bochetti (2006), é uma configuração pública permanente, contínua, não transitória, que não pode estar sujeita a alterações substantivas a cada mudança de governo.

O SUAS, dessa forma, ordena sua gestão a partir de eixos estruturantes para análise, organização e implementação da rede socioassistencial, dentre os quais destacam-se:

- Matricialidade sócio-familiar;
- Descentralização político-administrativa e Territorialização;
- Novas bases para relação entre Estado e Sociedade Civil;
- Financiamento pelas três esferas de governo, com divisão de responsabilidades;

- Controle Social;
- Política de Recursos Humanos;
- Informação, Monitoramento e Avaliação; (PNAS, 2004)

Essa concepção possibilita olhar para o território não mais como espaço territorial/geográfico, tão somente, mas a partir de um conjunto de identidades, relações sociais, necessidades, potencialidades e vulnerabilidades existentes. Possibilita também a realização de diagnósticos mais precisos da realidade, para que a Política de Assistência Social possa operar a partir das particularidades regionais e locais, respeitando-lhes a diversidade. A elaboração de diagnósticos cada vez mais precisos poderá favorecer a ampliação do campo de estratégias políticas que apontem para alargar sua cobertura e metas para atendimento às populações, especialmente àquelas segregadas ao acesso aos direitos sociais.

As ações assim assumem por foco os indicadores sociais locais e têm por matriz intervenções junto ao atendimento à família, e não mais no indivíduo isolado. Concentram-se em metodologias que potencializam o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Essas diretrizes metodológicas e eixos estruturantes abrangem todo o conjunto de equipamentos públicos estatais e também não-estatais para a institucionalização do sistema.

Pensar a Política de Assistência Social como política de proteção social implica considerar um campo próprio de atenções e provisão social. Campo que articula uma rede de seguranças contra riscos pessoais e sociais a indivíduos, famílias e coletividades, viabilizando um conjunto de serviços, programas, benefícios e transferências de recursos materiais e monetários, que devem ser planejados, monitorados e avaliados continuamente. (PNAS, 2004)

A partir do texto legal da PNAS (2004), encontramos materializadas no capítulo 3, no item 3.1.3 (que trata das novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil), as diretrizes e princípios ordenados no escopo da Política Pública de Assistência Social demarcando um novo pacto de gestão para esta relação, tendo em vista o novo padrão de regulação com a definição dos serviços de Proteção Social a partir dos seus níveis e subníveis de organização, definindo a qualidade e o custo dos serviços, além dos padrões e critérios de edificação.

Segundo Couto (2009), uma das questões básicas e centrais apontadas pelo SUAS refere-se à centralidade do Estado na garantia da existência de serviços estatais como articuladores dos serviços socioassistenciais necessários.

No intuito de agregar à Seguridade Social o seu valor no âmbito da constituição do sistema protetivo brasileiro, o primeiro conceito básico que pontua a política de assistência social a partir dos marcos do ano de 2004, quando publicada a PNAS, é o de proteção social, entendida como “(...) uma soma de ações (...), que visa proteger o conjunto ou parte da sociedade de riscos naturais e/ou sociais decorrentes da vida em coletividade.” (MENDES, WUNSCH; COUTO, 2006, p. 212).

Na formatação da proteção social da assistência social, a PNAS institui dois níveis de atenção diferenciados: proteção social básica e proteção social especial de alta e média complexidade.

A proteção social básica apresenta caráter preventivo e processador de inclusão social. Tem como objetivos:

(...) prevenir situações de risco através 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, entre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, entre outras) (PNAS, 2004, p.33)

Os serviços de proteção social básica são oferecidos nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e serão também compostos por uma rede formada por entidades e organizações assistenciais não estatais da área de abrangência dos CRAS, desde que sejam referenciadas nestes equipamentos.

As ações de proteção social especial voltam-se aos indivíduos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social, decorrentes de abandono, privação, perda de vínculos, exploração, violência, etc. Essas situações destinam-se ao enfrentamento de situações de risco em famílias e por indivíduos cujos direitos tenham sido violados e/ou em situações nas quais já tenha ocorrido o rompimento dos laços familiares e comunitários. (PNAS, 2004)

As ações da proteção social especial podem ser de:

Média complexidade: famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos.

Alta Complexidade: são aquelas ações voltadas para famílias e indivíduos com seus direitos violados, que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. (PNAS, 2004, p. 38)

Nessa ótica, se inscrevem os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) como equipamentos públicos a serem implantados nos territórios onde se situam as populações mais vulneráveis em suas condições de vida, sobrevivência e acesso a bens e serviços.

Ambos os equipamentos, CRAS e CREAS, no âmbito da noção de sistema se constituem como articuladores da rede de programas, projetos e serviços disponíveis na rede e se constituem em organismos catalisadores das demandas populares por acesso a direitos a partir de incrementos dispensados à construção e elaboração de diagnósticos territoriais e a partir da aplicação de uma matriz de indicadores sociais que segundo as diretrizes da PNAS (2004) favorecem o monitoramento e

avaliação dos impactos gerados pela Política de Assistência Social, tanto quanto favorecem o controle e vigilância social das áreas que se apresentem como nichos de investimento para novos projetos.

Os CRAS e CREAS também funcionam por essa perspectiva como equipamentos de intervenção estatal articuladores da rede de instituições não estatais do território, capazes de desenvolver trabalhos com uma determinada tipificação de serviço voltada para famílias e comunidades, potencializando vínculos comunitários.

Assim, a rede socioassistencial prevista no SUAS está articulada em torno da proteção social que do ponto de vista do sistema deve prever a existência de:

- **Serviços:** atividades continuadas, definidas no artigo 23 da LOAS, que visam a melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nessa lei. A Política Nacional de Assistência Social prevê seu ordenamento em rede de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade;

- **Programas:** compreendem ações integradas e complementares, tratadas no artigo 24 da LOAS, com objetivos, tempo e área de abrangência, definidos para qualificar, incentivar potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas;

- **Projetos:** Definidos nos artigos 25 e 26 da LOAS, caracterizam-se como investimentos econômicos sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas.

- **Benefícios:**

Benefício de Prestação Continuada: Previsto na LOAS e no Estatuto do Idoso. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, sendo o seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário;

Benefícios eventuais: previstos no artigo 22 da LOAS e visam o pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou para atender às necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, família, idoso, a pessoa com deficiência, gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública;

Transferência de Renda: Programas que visam ao repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando ao combate à fome, à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício e desenvolvimento local (BRASIL, PNAS, 2004)

Nesse contexto o texto legal define que “o imperativo em formar redes se faz presente por duas razões fundamentais: primeiramente, porque a história das políticas sociais no Brasil, sobretudo, a de assistência social, é marcada pela diversidade, superposição e, ou, paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros. Segundo, por caber ao poder público conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação.

Sob essas bases, o item 3.1.3 da PNAS, ao redimensionar as novas bases para a relação do Estado com a Sociedade Civil, define que as entidades não estatais de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como co-gestoras através dos conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direito dos usuários da política pública nos territórios de sua atuação. (PNAS, 2004)

Essa mudança deverá inclusive estar contida nas diretrizes da política de supervisão da rede conveniada que definirá normas e procedimentos para a oferta de serviços.

A Política Pública de Assistência Social, então, define que esse reconhecimento a respeito da rede não - estatal impõe a necessidade de articular e integrar ações e recursos, tanto na relação intra como interinstitucional, bem como com os demais conselhos setoriais e de direitos.

Segundo a PNAS, ao invés de substituir a ação do Estado, a rede deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade. O documento da PNAS, então define que

é condição necessária para o trabalho em rede que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as Organizações Não – Governamentais (ONGs), Organizações Governamentais (OGs) e os segmentos empresariais, em torno de uma situação ou de um determinado território, discutindo questões que dizem respeito à vida da população em todos os seus aspectos. Trata-se enfim, de uma estratégia de articulação política que resulta na integralidade do atendimento. (PNAS, 2004)

Ainda compõe o rol das propostas e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social a negociação e a assinatura de protocolos intersetoriais com as políticas de saúde e educação, para que seja viabilizada a transição do financiamento dos serviços afetos a essas áreas, que ainda são assumidos pela política de assistência social, bem como a definição das responsabilidades e papéis das entidades sociais declaradas de utilidade pública federal, estadual e, ou, municipal, e inscritas nos respectivos conselhos de assistência social, no que tange à prestação de serviços inerentes a esta política, incluindo-se as organizações que contam com o financiamento indireto mediante isenções oportunizadas pelo Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEBAS.

Portanto, as novas relações a serem estabelecidas exigem, além do compromisso com a assistência social como política pública, qualificação dos recursos humanos e maior capacidade de gestão dos operadores da política.

A partir desse novo ordenamento, definido pela lógica da PNAS (2004), apresenta-se como necessária a elaboração de processos de avaliação no que diz respeito à sua institucionalização tanto pelo âmbito dos equipamentos estatais, como por sua relação com os equipamentos situados na esfera não – estatal dos investimentos, o que envolve um estudo dos instrumentos de pactuação relativos à

composição da rede de serviços e projetos/programas a serem implementados; do ordenamento dos processos de trabalho, aplicando indicadores a partir das ações pactuadas no âmbito da relação entre poder público e rede de assistência social.

2.1- FILANTROPIA, ESTADO E ANTECEDENTES HISTÓRICOS: DA CONSTITUIÇÃO DA DÁDIVA À PERSPECTIVA DA POLÍTICA SOCIAL

Argumentamos aqui que o histórico pelo qual são vivenciadas as experiências inscritas no âmbito da Política Pública tem fundamentos em um percurso de longa duração, o que nos permite antever que fatos cotidianos hoje expressos apresentam um forte fator cultural, o qual atesta que tais experiências refletem um determinada cultura no âmbito da gestão e traduzem um certo padrão de valores e práticas no percurso de sua formulação e implementação. Ou seja, a tradição cultural influencia as formas de gestão da política e o processo de mudança será longo, implicando também nos desafios a mudança cultural.

Nessa medida, dádiva e direitos sociais contraditoriamente parecem ser faces de uma mesma moeda, e serem categoriais que convivem num universo de práticas socioassistenciais, implicando em fortes desafios ao reconhecimento e à adoção de posturas relativas à Assistência Social, como política pública na composição do quadro de gestão dos direitos sociais no âmbito da Seguridade Social não contributiva.

Não por acaso cada qual dessas categorias emerge em um contexto de práticas peculiares às relações em que se fundamenta a sociedade do capital e do lucro, e sob as mesclas da cultura política denotam as múltiplas concepções de Assistência Social no diversos momentos históricos de seu desenvolvimento.

Estudar o arranjo das organizações não estatais de Assistência Social é apreender um conjunto de indicadores que nos permitem observar e constatar como as múltiplas concepções de Assistência Social, apesar de contraditórias, não se apresentam de forma excludente umas das outras, mas se expressam de modo conflituoso ou sub-repticiamente no cotidiano das práticas.

É importante então, ressaltar que as relações entre instituições não estatais no âmbito da Assistência Social não são recentes. A contratualidade que marca o signo desta relação, historicamente, vem sendo demarcada pelos princípios da filantropia, da benemerência, da caridade, pelas noções do clientelismo, pela forma subliminar de práticas e valores que desenharam um sentido às práticas, um ethos que demarca as fronteiras entre a perspectiva da dádiva, a política pública e a consolidação dos direitos sociais.

Assim, o contexto das relações estabelecidas entre Assistência Social, filantropia e poder público no transcorrer da história marca-se pela racionalidade, uma direção filosófica, ética e ideopolítica que conformam e consolidam um conjunto de questões que merecem cuidadosa análise.

Aparentemente sinônimas as categorias filantropia, benemerência e solidariedade são somadas e confundidas entre si no intrincado caminho percorrido pela Assistência Social na relação com as instituições representativas da sociedade civil, as instituições não estatais de assistência social e o espaço público de gestão da política social.

Assim, os estudos historiográficos demonstram o surgimento da Assistência Social atrelada à noção de filantropia, desvinculada da noção de direito social e cidadania.

Se aos dicionários formos conferir a origem, a etimologia da palavra, encontraremos que “filantropia” tem sua origem no grego (filós + ântropos) que significa amor à humanidade, caridade.

Encontramos ainda o destaque à Filantropia como a ação continuada de doar dinheiro ou outros bens a favor de instituições ou pessoas que desenvolvam atividades de grande mérito social. É encarada por muitos como uma forma de ajudar e guiar o desenvolvimento e a mudança social, sem recorrer à intervenção estatal, muitas vezes contribuindo por essa via para contrariar ou corrigir as más políticas públicas em matéria social, cultural ou de desenvolvimento científico. Os indivíduos que adotam esta prática, que dispõem dos necessários meios econômicos, são em geral denominados por filantropos, ou filantropistas (FERREIRA, 1986)

A dimensão valorativa presente nessa análise aponta a noção de filantropia associada às dimensões das relações da proteção próxima como afirma Castel (2000), constituída pelas redes solidárias tecidas entre famílias, agrupamentos humanos, vizinhança, associações, inicialmente “dissociadas” da responsabilização Estatal de investimentos em políticas sociais públicas⁵ voltadas à comunidade, e dessa forma centradas na dimensão assentada do mérito social de indivíduos em suas relações em sociedade. Essa atuação se encontra intimamente ligada aos sentidos da Benemerência, mas possui dimensões distintas uma da outra.

Na medida em que filantropia se vincula de forma epistemológica ao amor à humanidade, a benemerência aparece nesta relação como categoria correlacionada e identificada por “boa vontade, por ação desenvolvida por beneméritos, cujo sentido civilizador se caracteriza por digno de honras, recompensas e aplausos por serviços importantes ou por procedimento notável dirigido aos que necessitam. Ação que se refere a emolumentos e benefícios em *complacência com os inferiores revelando afeto*, estima para com os despossuídos de algo. (FERREIRA, 1986)

Nos dizeres de Aldáza Sposati (2001), a Assistência Social, a filantropia e a benemerência são tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas uma da outra. Assim, entre conceitos, categorias, políticas e práticas, têm se constituído uma difícil tarefa distinguir os compromissos e competências de cada uma delas na relação entre Estado e Sociedade Civil, entre poder público e instituições privadas de assistência social.

Em muitos casos essas categorias são utilizadas e apropriadas nos discursos e definem práticas que encobrem e materializam uma relação cheia de vícios e intrincados caminhos que acabam por

⁵ Ação que segundo CASTEL (2000), já se configuraria no campo da proteção social secundária.

camuflar as desigualdades sociais e as formas de segregação próprias do sistema produtivo, assim como tornam opacas as formas de administração pública da gestão da Assistência Social, oferecendo a ela o matiz da não transparência.

Pelo passado recente de um país com um histórico de ditadura militar, marcado por populismos no âmbito da gestão pública, por práticas que revelam o despotismo de poder, ainda hoje, de forma subliminar ou declarada encontramos expressas essas categorias nos marcos contratuais da relação entre poder público e unidades de assistência social da esfera não estatal.

Logo, situamos que um dos maiores desafios em relação ao esperado avanço da Assistência Social na direção apontada constitucionalmente é ainda, sem dúvida, sua identificação com o assistencialismo e a filantropia. (OLIVEIRA, 2003:16) É de fato a convivência de novas formas e concepções com o signo da cultura política que tem suas marcas originárias em processos de longa duração histórica, as quais traduzem um sentido peculiar a determinadas práticas vinculadas às formas de organização societária e de enfrentamento da questão social.

Os marcos regulatórios que definem a trajetória da Assistência Social como política pública revelam dessa forma, sua estreita relação com o que aqui denominamos por princípio da solidariedade social doadora, fazendo com que o signo da filantropia que cunha o caráter às instituições não estatais de assistência social, ao longo da história passasse por reformulações caracterizadoras de um determinado sentido civilizatório.

Dessa forma, partimos do pressuposto que a solidariedade social doadora, em tese, caracteriza-se como a capacidade que tem um agente de envolver-se em questões sociais, valendo-se dos trâmites formais e não formais, com a pretensão de avaliar, de compreender as situações – problema, com o propósito de direcionar soluções por meio de alternativas de ação, geralmente dotado de um sentimento, de uma emoção relativa à causa, por complacência com os despossuídos de algo, vetor que se materializa e se traduz em posturas que encobrem determinado sentido ideoplítico de condução da Política Pública.

Segundo Araújo (2008), esse processo de pretensa racionalidade pode estar impregnado de princípios moralizantes, vindo a gerar relações sociais engenhosas, até mesmo por ser o agente social doador um sujeito solícito, mas que ao agir e ao doar-se pela causa, corre o risco de manipular ou ser manipulado, por motivos intencionais ou não, direcionados por sua verdade, podendo infringir preceitos éticos.

Essas práticas a partir das contribuições de Sposati (2005) movem-se em um mundo que se situa entre o formal e o informal que cria categorias próprias como o não lucrativo, em uma sociedade de mercado; o voluntariado, na promoção da cidadania; a concessão de utilidade pública para organizações que trabalham com os que são perversamente vistos como inúteis produtivos.

Para o entendimento dessas concepções, na sociedade capitalista contemporânea, torna-se necessária a compreensão da temporalidade dos processos, ou seja, os seus fundamentos históricos.

Esses processos se efetuem pelas relações sociais que se configuram através dos tempos, formatando maneiras de ser e agir no enfrentamento da pobreza⁶, cunhadas fortemente pela caridade, como virtude de quem a exercite, entendidas como um gesto de socialidade⁷ e de solidariedade. Nesse sentido, a socialidade aqui pode ser entendida como desenvolvimento do sentimento coletivo, da socialização, da solidariedade social e do espírito de cooperação entre os indivíduos associados capazes de promover o processo de integração mais intensa dos sujeitos no grupo societário.(FERREIRA, 1986)

Ao longo dos séculos, a socialidade que perdura culturalmente na área da assistência social de atenção à pobreza é perpassada, no fluxo da história, por valores judaico-cristãos. Uma concepção que a aliena das determinações política e econômica.

Na história do Brasil, desde o período imperial até 1889, as concepções de assistência social centravam – se na perspectiva da filantropia e da caridade, mesclando a Assistência com a dinâmica da repressão, e com uma tipologia das organizações sociais voltadas às Obras Caridosas, ao atendimento conjunto (a uma só massa) a órfãos, inválidos, enfermos, delinquentes e alienados. Cujas próprias nomenclaturas definem processos e desenhos de organização das ações, assim como tece patamares civilizadores no âmbito da intervenção junto a segmentos populacionais, operando com uma determinada moral, uma determinada concepção de prática e princípios norteadores que definem um determinado modo de instituir a assistência social.(MESTRINER; 2008 e CEZNE; 2005)

Essa fase histórica é marcada pelos **Tipos de Regulação** vinculados à filosofia Religiosa, aos Testamentos, subscrições e auxílios provinciais (pela junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal dos Impérios). (MESTRINER, 2008, 45)

É oportuno frisar, sob as contribuições de Cezner (2005), que a Igreja, por sua vez, durante séculos, preocupava-se com a justiça social, intensificando-se essa preocupação a partir da Encíclica *Rerum Novarum*, em face do mundo capitalista já instalado, criticando o sistema de livre mercado e posicionando-se contra as imposições do capital. É importante lembrar, segundo a autora (id.), que vozes esparsas da Igreja já se manifestavam contra as injustiças. Um exemplo palpável, conforme a autora, que bem ilustra essa assertiva, pode ser visto na ação profícua do padre Antônio Vieira, durante o século XVII, no Brasil, como o grande defensor dos índios, dos negros, e dos judeus.

⁶ Pobreza: a concepção de pobreza é “(...) entendida como uma situação caracterizada por uma multiplicidade de privações” (Lustosa, 2001, p.99). Considerando privações a falta de recursos principalmente financeiros, mas também de aspectos culturais, sociais e psicológicos, sentimentos (solidão, auto-estima), assim como de participação política e social. Deste modo abarca o entendimento de exclusão social. Esta expressão contém “(...) um apelo moral e operacional imediato, porque ajuda a identificar com clareza, um grupo que precisa ser caracterizado e assistido sem demora, juntamente com os instrumentos de intervenção social pertinentes”. (ibid.:p.100).

⁷ Cf. Texto de exposição realizada na mesa – redonda Perspectivas da Geografia Latino-Americana no Século XXI, Programação do X EGAL (Encontros dos Geógrafos da América Latina), São Paulo, USP, março de 2005.

A pobreza no Brasil era tratada como “caso de polícia” e compreendida como consequência de disfunções individuais. Quem deveria lidar com esse fenômeno era a rede de instituições filantrópicas e a prática da caridade. O Estado entrava apenas com o apoio político, com subsídios e ainda com a fiscalização às instituições existentes.

Do ano de 1889 ao ano de 1916 no Brasil, assistimos na história à definição de Assistência Social vinculada à perspectiva higienista, voltada a prevenção de grupos segregados.

Em termos do aparato Estatal Brasileiro, a primeira vez que no seu ordenamento jurídico as instituições não estatais, vistas como filantrópicas, aparecem sob o regime de uma legislação é a partir de 1916.

O Código Civil de 1916 é a primeira legislação brasileira que materializa o reconhecimento da existência das instituições da sociedade civil que desempenham papel fundamental no enfrentamento da pobreza e da desproteção social de vastos segmentos da população não incluídos nas ações produtivas da sociedade.⁸

O referido código faz menção a estas unidades sob a perspectiva de lhes concederem o título jurídico de utilidade pública.

Dentre os títulos que o Poder Público confere a entidades privadas “de interesse público”, o de utilidade pública federal é o mais antigo. O art. 16, I, do Código Civil, que é de 1916, se refere “as sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas e literárias, as associações de utilidade pública e as fundações”.⁹

A condição “sine qua non” do título de utilidade pública mencionada neste documento, é que as atividades da entidade que a ele aspira sejam consideradas importantes pelo Estado, na qualidade de prestador de serviços à população, especialmente à população pobre, marginalizada. A outra condição indispensável é que essas entidades, quer na área de assistência social, quer na cultural ou na técnico-científica, executem os serviços como o Estado o faria: sem distinções, desinteressadamente, ou seja, a fundo perdido, por vocação altruística, sem proselitismo ou quaisquer outras segundas razões, sem qualquer idéia de lucro ou remuneração pelo serviço prestado, com notável repercussão em relação ao custo social da utilidade pública, sem emulação política ou catequese, predominando o atendimento da coletividade. (idem)

Esse fator legislativo demarca a importância destes equipamentos da sociedade civil e os inscreve na constituição do Sistema de Proteção Social Brasileiro, com um sistema de provisões tópico, com uma tradição histórica não universalista nas formas de operacionalização administrativa

⁸ Sobre isto consultar SZAZI, Eduardo. Terceiro Setor – Regulação no Brasil, 3. Ed., Ed. Fundação Petrópolis, 2003.

⁹ Sobre esta matéria consultar Boudens, Emile. Terceiro Setor: Legislações. Câmara dos Deputados, Praça dos 3 Poderes, Consultoria Legislativa Anexo III – Brasília – DF, 2000.

do conjunto de investimentos. Demarcado pela cultura política da dádiva e da caridade privada como suprimento de cidadania à populações menos favorecidas pelo sistema social e produtivo.

Destacamos que até o reconhecimento da assistência como Política Pública na Esfera Estatal existe um percurso que denota como, no ordenamento jurídico, as ações assistenciais vão sendo introduzidas nos aparatos legais e instituindo práticas e um determinado *modus operandi*. Ou seja, uma determinada forma de operar com o arcabouço das ações socioassistenciais.

A partir destes dados, podemos afirmar que de forma embrionária a Assistência Social se inscreve então no Sistema de Proteção Social Brasileiro, como política social a partir do reconhecimento das instituições filantrópicas no aparato legal e jurídico do Estado, em 1916 com o reconhecimento de utilidade pública das ações socioassistenciais desenvolvidas por esses segmentos, apesar de atreladas à benemerência e à caridade privadas.

É importante ressaltar que, durante a Primeira República, o Estado não intervinha nas questões sociais. Era então considerado um Estado fraco. O que existia na área da assistência era desenvolvido pela Igreja Católica, com quem o Estado republicano não se relacionava, por considerar que o social não era função pública. O Estado então ficava à mercê dos benefícios das oligarquias regionais (NOGUEIRA apud MESTRINER, 2008) e as demais questões relativas ao enfrentamento da pobreza vivenciada por comunidades não incluídas na esfera produtiva, era de responsabilidade das organizações da sociedade civil, conhecidas como unidades filantrópicas de assistência social, as quais lidavam com o fenômeno a partir da ótica da caridade privada e da benemerência, cujo princípio da solidariedade social doadora e as formas constitucionais da dádiva¹⁰ eram os fundamentos que definiam uma racionalidade administrativa às ações desenvolvidas.

Esse período, então, é marcado pela filantropia higiênica formada por organizações sociais que tinham por tipologia as seguintes modalidades:

- Obras sociais
- Atendimento por especialidades para: crianças (asilos, orfanatos e internatos);
- Velhos e inválidos (asilos);
- Alienados (hospícios);
- Mendigos (asilos de mendicidade);
- Doentes (Santas Casas, sanatórios, dispensários...);
- Imigrantes (instituições de auxílio mútuo).

Todas essas organizações são legitimadas nesse período por um tipo de regulação que vinha de uma tradição médico-religiosa, viabilizada por auxílios provinciais (pela junta da Fazenda Nacional ou

¹⁰ Sobre isto consultar MAUSS, Marcel. Sociologia e Antropologia. Título Original: Sociologie et Anthropologie. Tradução Paulo Neves, São Paulo, Cosac Naify, 2003.

Câmara Municipal) e por um tipo de regulação jurídica vinculado aos Juízos de Menores, e posteriormente ao código de menores de 1926. (MESTRINER, 2008)

A perspectiva dos auxílios provinciais perdurou por longo tempo na história brasileira como subsídio “estatal” para a condução dos trabalhos assistenciais desenvolvidos pelas instituições não estatais. Esse fator contribuiu para a criação de uma forma administrativa recheada de um caldo cultural que durante a história assume a roupagem de práticas provincianas no âmbito da consolidação do direito social, como privilégio de alguns, concedido pela meritocracia de outros na condução do sistema de garantias à população no que se refere ao mínimo para a sobrevivência.

Essa forma de condução gera uma determinada maneira de experimentar as relações de poder a partir dos mecanismos desenvolvidos para institucionalização da assistência social pelo campo da relação com as instituições não estatais e com o poder público. Relação que na forma provinciana, se organiza na figura de um poder central, com privilégios, em oposição aos subúrbios, onde as demais instituições e divisões administrativas se subordinam às regras delegadas pela autoridade central.

Segundo a ótica Weberiana (apud OLIVEIRA, 2003), o Estado e a cultura provinciana referem-se a uma tipologia administrativa de dominação e controle respaldada pelas concepções de títulos e obediência, assumindo a dimensão dos subsídios a ótica do auxílio, tornando-se um ato de piedade.

Segundo Weber a partir desta relação provinciana

os assuntos públicos e privados, os assuntos que se situam entre aquilo que é considerado patrimônio, ou ainda atribuição do público e do privado, desenvolveram-se apenas em certo grau, dentro do tipo arbitrário das concessões, mas foram ao longo da história desaparecendo, à medida que se difundiu o sistema de prebendas¹¹ e apropriações. (WEBER apud OLIVEIRA, 2003)

Nesse caso a idéia de direitos de forma objetiva, inexistente, especialmente quando o subsídio é visto como prebenda (auxílio, concessão dadivosa, coisa doada), e nesse campo são as considerações, e relações pessoais de compadrio, portanto, que interferem nos processos e regulam o sistema e a relação das instituições não estatais com o Estado, não existindo nesse caso a noção de direitos.

A relação estatal aos poucos vai se moldando junto aos setores não estatais prestadores de assistência social na realidade Brasileira sob os matizes desta relação cultural e, segundo Faoro (apud OLIVEIRA, 2003), *essa relação cultural passa a viver e atuar, se dissimula e emerge debaixo de uma máscara, de uma roupagem, muitas vezes administrativa na condução dos processos e procedimentos adotados no campo das políticas públicas.*

Para Oliveira (2003), típicos dessas posturas neoprovincianas são os acordos que se constroem em torno de programas sociais e procedimentos que em algumas prefeituras, por exemplo, se adota,

¹¹ Prebendas referem-se a coisas que devem ser dadas.

através dos quais se continua distribuindo dádivas, não por meio das relações personificadas, mas através de agentes instalados nas burocracias do Estado. Segundo ela, *exemplificam essas novas relações o mecanismo, os procedimentos que materializam muitas vezes as formas de condução administrativa das subvenções sociais... que se estendem aos necessitados com a roupagem da ideologia da mão caridosa dos gestores e governantes.*

A formalidade institucional que de fato demarca a inserção da Assistência Social nos aparatos do Estado Brasileiro tem por referência o apoio no financiamento com subsídios e incentivos às ações prestadas pelas organizações não – estatais. Esse apoio ao financiamento somente culmina a partir do ano de 1931. Momento em que foram criadas as Caixas de Subvenções Sociais, que reconhecendo o mérito destas instituições filantrópicas, compostas por homens e mulheres da elite brasileira considerados bons, altruístas, avaliam o mérito do Estado em conceder-lhes auxílio na prestação dos serviços à comunidade. (MESTRINER, 2008)

Assim, a subvenção social passa a ser o auxílio financeiro às entidades sociais, que sai da esfera pessoal do governante e passa a esfera oficial. Constitui-se numa ajuda de caráter supletivo, que no início só podia ser aplicada em despesas de manutenção dos serviços e posteriormente como auxílio extraordinário, passando a subsidiar atividades de natureza especial ou temporária, como construção, reforma ou aquisição de equipamentos. (MESTRINER, 2008)

As subvenções, como tal, iniciam-se então com a criação da Caixa de Subvenções em 1931, que estabelece à sua atribuição certas diretrizes: registro das entidades subvencionadas e fiscalização in loco pelo Ministério da Justiça¹². De início sua fonte de recursos será a “contribuição da caridade”, a mesma da ajuda do governante.

A partir de 1935, as subvenções irão contar com créditos orçamentários adicionais, e somente em 1951, a referida Caixa de Subvenções Sociais passa a ser prevista no orçamento Geral da República.

Foi então a partir das décadas de 1930 e 1940, com base no material histórico levantado, que a assistência social brasileira tomou um caráter laico, demarcado por um contexto político, econômico e social, profundamente impregnado de valores, assim como por paradigmas correlatos ao sentimento de desprendimento e de amor ao próximo.

Nessa época, período em que Getúlio Vargas dirigia o Brasil, o Estado esboçou com mais objetividade suas preocupações com a pobreza e com os trabalhadores. Momento político e econômico crítico do País, em face do processo migratório que se intensificava, da população da zona rural para a urbana, na busca de melhores condições de vida, agravado pela participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial. (YASBEK, 1996)

Assim, sob o marco do ano de 1938 foi implantado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS – Decreto lei nº 525, de 1/07/1938) – mais tarde transformado no Conselho Nacional de

¹² Idem.

Assistência Social - CNAS (1993) – com o objetivo de controlar o registro de instituições filantrópicas de Assistência Social e com a finalidade de deliberar sobre a utilização dos recursos públicos referentes às subvenções sociais destinadas aos trabalhos e ações desenvolvidas por estas nos diversos territórios (MESTRINER, 2008).

Segundo Sposati (1988:107) a criação do CNSS institui a perspectiva de um órgão nacional de controle das ações da assistência social que associasse iniciativas públicas e privadas, rompendo com o espontaneísmo da assistência esmolada e introduzindo uma organização nacional e um saber no processo de ajuda.

A partir desse contexto, mais precisamente no ano de 1942, entre outras medidas protecionistas do governo, foi criada então, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), instituição destinada à prestação de serviços assistenciais, a qual passou a referenciar um conjunto de unidades filantrópicas do território consideradas da área (Sposati, 1988), valendo-se, para este fim, da presença do voluntariado. A partir dessa iniciativa cria-se uma capilaridade na realização de ações assistenciais, integrando esforços e incrementos filantrópicos embasados no conjunto de instituições não estatais vinculadas à LBA que inclusive obedeciam a padrões de financiamento via subsídios públicos através de instrumentos específicos elaborados à época.

Contudo, na concepção desse contexto histórico, o Estado histórico “deveria manter posição supletiva à iniciativa privada na atenção àqueles, temporária ou definitivamente, impossibilitados de, pelo trabalho ou pelo apoio familiar, prover as necessidades de existência” (PAIVA apud SPOSATI, 1988: 107-8)

O atendimento das repercussões da pobreza e da miséria deixou de ser “caso de polícia” tal como se afirmava até a década de 20 (do século XX), mas assumiu em seu trato o âmbito da moral privada, numa lógica conservadora da assistência social em sua versão filantrópica.

Segundo Maria Luiza Mestriner (2008), a Filantropia no Brasil passa por reformatações em cada contexto, conferindo a Assistência Social uma determinada conotação histórica. A autora define alguns marcos que consideramos relevantes para a compreensão deste estudo como podemos observar na figura nº1.

Mestriner situa que, entre as décadas de 1930 a 1945 a filantropia assume o caráter disciplinador no enfrentamento da questão social; situa que de 1946 a 1964 ela é partilhada sob o ângulo educacional; de 1985 a 1993, aponta para a filantropia vigiada entre a benemerência e a assistência social e, de 1994 a 2000, vivenciamos na realidade brasileira a filantropia democratizada. Segundo essa mesma autora no período demarcado pela Era Vargas, num movimento de aperfeiçoamento dos mecanismos de intervenção do Estado estão implícitos o amparo e a Educação das classes, no sentido da solidariedade coletiva para o controle do conflito interclasses, dentro da teoria da integração social, com a conseqüente despolitização da participação social que, segundo diretrizes técnicas e institucionais, deve se dar em moldes corporativistas. Dessa forma dificulta-se a participação política e estimula-se a participação privada.

SÉRIE HISTÓRICA DO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

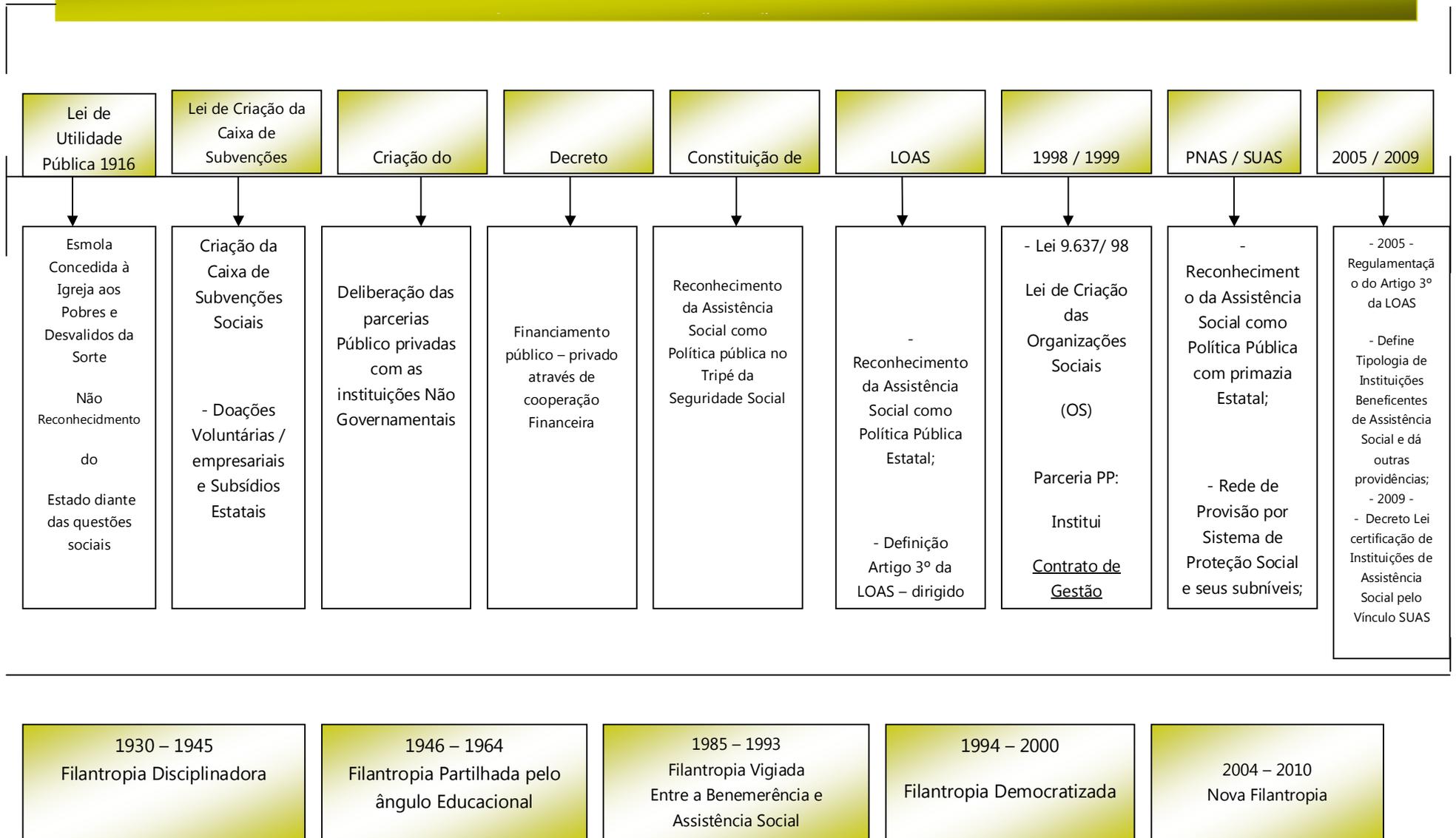


Figura 1 – Série Histórica do Financiamento da Assistência Social à Rede de Organizações não Estatais.

Com essas diretrizes, principalmente atreladas ao “primeiro-damismo”, nos grandes centros, começa um incremento à filantropia, não só como respostas às necessidades e reivindicações dos trabalhadores, mas como enfrentamento à pobreza, no entendimento de que, se disciplinados, o operário e sua família terão reduzidas suas mazelas e o país, os males sociais.

O conjunto de instituições sociais, segundo a autora, composto desde o século XVI, sob a inspiração da caridade religiosa e ampliado e reordenado pelo modelo higienista em vigor no final do século XIX, não será suficiente e adequado às novas exigências colocadas ao século XX. O interesse colocado nas práticas assistenciais nesse momento é a recuperação de meninos e meninas com vistas à prepará-los para sua futura incorporação à força de trabalho. É o que a autora denomina como a nova filantropia disciplinadora.

Nesse período dois decretos, a partir dos estudos realizados, incentivarão a ampliação da rede de filantropia. Em 17/02/1940, por meio de Decreto lei nº 2.024, “o governo fixa as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o país”, no cap. I, art. 1º define que

Buscar-se-á de modo sistemático e permanente criar para as mães e para as crianças favoráveis condições que, na medida necessária, permitam àquelas uma sadia e segura maternidade (...) e a estas garantam a satisfação de seus direitos essenciais no que respeita ao desenvolvimento físico, à conservação da saúde, do bem-estar e da alegria, à preservação moral e à preparação para a vida.” (apud MESTRINER, 2003-p.95)

Havia poucos serviços públicos de atenção à mãe e à criança, o que requeria ao Estado brasileiro lançar mão do setor privado.

Já em 19/04/1941, pelo Decreto lei nº 3.200¹³, o governo dispõe sobre a proteção das famílias em situação de miséria, estabelecendo no artigo 30 que

As instituições assistenciais já organizadas ou a se organizarem para dar proteção às famílias em situação de miséria, seja qual for a extensão da prole, mediante a prestação de alimentos, internato dos filhos menores para fins de educação e outras providências de natureza semelhantes, serão de modo especial subvencionadas pela União, pelos Estados e Distrito Federal e pelos municípios. (id.)

Neste momento, segundo a autora, as atenções direcionadas à saúde, à educação e ao amparo social continuam associadas entre si e tratadas de maneira uniforme. O Estado se capilariza por intermédio de organizações sociais não estatais na função disciplinadora do pobre.

Assim, a filantropia disciplinadora será instrumento político importante na modelagem do corpo do trabalhador que se idealiza. E se desenvolverá por meio de ações assistenciais esparsas, fragmentadas, paliativas e emergenciais, longe de se constituírem diretrizes endereçadas a uma política

¹³ MESTRINER, Maria Luiza. O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social. 3 ed., São Paulo. Editora Cortez, 2008.

de assistência social, o que somente ocorrerá a partir de 1988 com a Constituição Federal, quando passará a ser considerada política integrante do sistema de seguridade social brasileiro.

No período em que a filantropia assume esse caráter disciplinador da questão social, estabelece-se uma dualidade entre o que faz diferenciar as garantias de direitos e as práticas de concessão. Essa prática cria uma forma peculiar de reprodução estatal não só da força de trabalho dentro do contexto de industrialização econômica, como de reprodução da cultura política que inscreve o direito social no Brasil nos meandros da ambiguidade daqueles que possuem e daqueles que não possuem o acesso.

No Brasil, concomitante à subvenção estatal, às instituições privadas e ao atendimento da LBA, nas áreas urbanas, os programas sociais junto às comunidades rurais, seletivos e focalistas, efetivaram-se sob a ótica da ajuda técnica e financeira da Organização das Nações Unidas (sob a batuta do governo norte-americano), cujo ideário reforçava a visão de retirá-las do atraso em relação ao desenvolvimento sócio-econômico requerido. Essa concepção teve como referência o conceito dualista de desenvolvimento do capitalismo, ou seja, o Brasil possuía áreas subdesenvolvidas convivendo com áreas desigualmente desenvolvidas. O setor atrasado era disfuncional ao setor moderno. Este discurso foi amplamente incorporado pelo setor governamental na década de 1950 (do século XX). (AGUIAR, 1985)

Um outro marco histórico apresentado por Mestriner (2008) envolve uma concepção de filantropia partilhada sob o âmbito educacional, situada no período de 1946 a 1964. Fase histórica marcada pela saída de Vargas da gestão do país, e pela retomada do Estado de direito com a promulgação da Constituinte de 1946.

Esse momento foi demarcado pelos incentivos do Estado brasileiro à implantação dos centros de formação para o trabalho como os SESC e SESI¹⁴, os quais realizavam ações com incrementos integrados às instituições não estatais de assistência social. Especialmente aquelas que atendiam as populações não incluídas nas atividades industriais da época e, portanto, não incluídas no mercado de trabalho, funcionando como pobres necessitados da benesse de instituições filantrópicas e assistenciais e vistos como massa sobrando ocupando o lugar de reserva para o mercado de trabalho e, portanto, necessitando de cursos de qualificação que favoreçam uma possível inserção nas atividades produtivas.

O Estado assume, pela via das instituições filantrópicas e pelas iniciativas do período, seu caráter democrático-populista. Denota, a partir de uma roupagem benemerente, seu compromisso com as massas excluídas das ações produtivas, com iniciativas de profissionalização e qualificação destas a partir das subvenções destinadas ao campo das unidades filantrópicas parceiras dos centros educacionais e profissionalizantes. Atuação que funcionou como disciplinadora da força de trabalho a partir das diretrizes educacionais. (MESTRINER, 2008)

¹⁴ Serviço Social do Comércio (SESC) e Serviço Social da Indústria (SESI).

Com essa postura o Estado, a partir dos investimentos no campo privado de assistência às comunidades, legitima os investimentos em industrialização no país e reforça seu caráter populista incorporando em seu contexto uma “preocupação” com o campo social.

Assim, as ações socioassistenciais desenvolvidas pelas instituições não estatais prestadoras de assistência social até a década de 1970, tornam-se mola mestra no plano estratégico desenvolvimentista que ocorre na história brasileira nesse período, consagrando ações imediatistas, descontínuas e de educação profissionalizante, com posturas clientelistas, reforçando a perspectiva de manipulação de massas, funcionando os equipamentos dos projetos e programas desenvolvidos, de certo modo como instrumentos de massa de manobra para as comunidades, com vislumbres para sua inserção no universo produtivo. (SOUZA, 1999)

Contudo, contraditoriamente, e *pari passu* a essa concepção também vai se desenhando na agenda pública a inserção das demandas e necessidades dos segmentos populacionais que, atendidos pelas unidades não estatais de assistência social, adquirem espaço no âmbito dos investimentos do Estado, a partir dos incrementos nas ações privadas das ONG's.

A partir dos marcos históricos de 1985 a 1993, as unidades filantrópicas de assistência social assumem papel fundamental nos territórios, funcionando como agentes sociais importantes face ao período de movimentação da sociedade em direção à redemocratização do país. (MESTRINER, 2008)

A relação da assistência social com organizações não estatais traz marcas para o desenvolvimento e consolidação da assistência como política pública, pois a sua identificação se dá muito mais no campo dos trajetos da filantropia do que no campo dos direitos sociais. O reconhecimento legal da assistência social como política pública só vai se concretizar de fato com a Constituição Federal de 1988. Nesse mesmo contexto cresce a atuação da rede de instituições não – estatais sendo muitas vezes colocadas no lugar do Estado.

Essas dualidades estão presentes, em menor ou maior grau, na configuração da assistência social no Brasil.

2.2 – MUDANÇAS NA RELAÇÃO ESTADO – SETOR PRIVADO PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

A partir da Constituição de 1988, a Assistência Social adquire visibilidade nos marcos constitucionais ao lado das Políticas Públicas de Saúde e da Previdência Social. Compreendida a partir do tripé que compõe a organização do Sistema de Seguridade Social Brasileiro, se insere no ordenamento jurídico como Política Social não contributiva garantidora de direitos sociais, como dever do Estado.

Diante desse parâmetro, a Assistência Social somente passa a se instituir e a ser reconhecida com seu caráter de política social, mais precisamente, 5 anos depois da publicação da carta constitucional; em 1993 com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. A partir desse marco regulatório, passa a ser inserida no rol dos direitos sociais. Porém, o status de política social não significa uma ruptura definitiva com as antigas práticas de assistência e com o uso desta

para fins particulares. É nesse sentido que, segundo Mestriner, vivenciamos no país o processo que vai da filantropia vigiada sob a ótica da dádiva e da benemerência ao trânsito da assistência social.

A partir da Lei 8.742/93 (LOAS), dentre os princípios e objetivos estabelecidos foi então instituída a criação dos Fundos Especiais de Assistência Social e, no seu artigo 3º, o reconhecimento do campo associativo das entidades e organizações de assistência social, como aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei.

O transcorrer das décadas subseqüentes a publicação da LOAS, notoriamente definido pelos marcos históricos situados entre os anos 1994 a 2000, caracterizados por Mestriner (2008) como período de experiência de uma filantropia democratizada, são demarcados pela necessidade de ampliação do debate no que se refere ao envidamento de esforços para consolidar o que ficou instituído pelo texto legal da LOAS publicado em 1993.

O crescente movimento de institucionalização da LOAS nos territórios culmina com a realização de parcelas dos programas socioassistenciais pela responsabilidade estatal a partir dos órgãos públicos gestores da assistência social nos Estados, Distrito Federal e Municípios. Contudo, parcela significativa desses serviços, programas e projetos ainda permanecem sendo financiados e administrados junto à rede prestadora de entidades não estatais de assistência social nos múltiplos territórios onde se processam suas intervenções, pela via dos subsídios do Estado por meio da escala de subvenções sociais. Subvenções que aparecem sob a forma de rubricas incorporadas ao orçamento público da assistência social em seus fundos especiais.

Ao transcorrer dos 6 anos de aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), apresenta-se então, não somente a necessidade de retomada de uma avaliação dos princípios e das diretrizes conceitualmente contidas nas formulações dos diversos documentos que agregam a regulamentação da política de assistência social. Ressalta-se neste período a necessidade de pensar na estruturação de elementos e instrumentos de gestão que impliquem na materialidade dessas diretrizes, de forma a consolidá-las. (CEZNE,2005)

Institui-se a partir desse marco o Decreto nº 2.536, de 6 de Abril de 1998, que dispõe sobre a concessão de certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do artigo 18 da Lei 8.742 de 7 de Dezembro de 1993.

Entre o ano de 1998 e o ano de 1999, publica-se também o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social. Contudo, a PNAS nele apresentada não teve uma atuação suficiente em termos de coordenação e regulação do processo de organização do sistema em nível nacional, de forma que os investimentos federais pudessem alcançar impacto efetivo nas ações ofertadas pelos municípios, como materialização do sistema de direitos que coube a assistência social afiançar. Há o predomínio de forte impacto das ações focalistas, fragmentadas e desarticuladas em termos das estratégias de enfrentamento à pobreza e de redistribuição de renda.

É somente, ao transcorrer dos 11 anos de aprovação da LOAS, que instaura-se o debate para a consolidação das diretrizes nela contidas a partir de instrumentos legais e de uma gestão que operacionalize o que fora consagrado no documento da Lei 8.742/93¹⁵.

Aprovada em 22 de setembro de 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social, o novo texto da PNAS que revoga o publicado em 1998, efetiva a assistência social a partir da noção de um sistema descentralizado e participativo com direção única para os territórios – O SUAS. Este documento estabelece os parâmetros do novo modelo de gestão na direção da universalização dos direitos sociais.

Com a publicação da PNAS (2004) e das Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS – 2005; NOB RH/ SUAS - 2006), as quais são instrumentos que norteiam o ordenamento da gestão, se estabelece um conjunto de diretrizes aos setores públicos Estatais e não propriamente estatais, aí incluindo a rede não governamental de Assistência Social.

Esse marco apresenta o reconhecimento da necessidade de profissionalização e institui critérios à gestão do trabalho, inscrevendo a necessidade de qualificação das equipes interdisciplinares e de gestores estatais e não estatais para a operacionalização do sistema.

Segundo Tenório (2006), preocupadas com a ação social transformadora, baseada em valores como solidariedade e confiança mútua, as unidades não estatais de assistência social não se dedicam a administrar no sentido clássico do termo. Por terem desenvolvido um estilo próprio de gestão, historicamente, encontram dificuldades na execução das tarefas administrativas, a partir das diretrizes publicadas.

Por essa particularidade e o ato de as organizações do setor público não-estatal se encontrarem diante de grandes desafios torna-se necessária a discussão sobre sua gestão. Não só porque essas organizações se vêem compelidas a se adequarem às diretrizes da LOAS, mas porque em seu cotidiano, se defrontam com problemas que ameaçam a sua sobrevivência e a sustentabilidade das ações a curto prazo, quando os recursos se tornam escassos, comprometendo a condução e seus projetos e questionando a razão e finalidades da intervenção.

Este processo instaura a necessidade do planejamento para a área de assistência social envolvendo a relação da rede estatal com a rede não estatal para o ordenamento dos serviços socioassistenciais e para o ordenamento institucional dos equipamentos gestores e co-gestores da assistência social nos territórios.

No Capítulo VII da NOB RH/SUAS se consagram diretrizes para as entidades e organizações de assistência social, tais como:

¹⁵ Disponível em: http://WWW.fundata.org.br/legislação/civil/DEC002536_06_04_98.htm

- 1) Valorizar seus trabalhadores de modo a ofertar serviços com caráter público e de qualidade conforme realidade do município;
- 2) Elaborar e executar plano de capacitação em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Capacitação;
- 3) Viabilizar a participação de seus trabalhadores em atividades e eventos de capacitação e formação no âmbito municipal, estadual, distrital e federal na área de assistência social;
- 4) Buscar, em parceria com o poder público, o tratamento salarial isonômico entre os trabalhadores da rede pública e da rede prestadora de serviços socioassistenciais;
- 5) Manter atualizadas as informações sobre seus trabalhadores, disponibilizando-as aos gestores para a alimentação do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS. (NOB RH SUAS, 2006, p. 39)

A partir de 2004, com a PNAS o planejamento estratégico ganha destaque nas três esferas de governo. As novas legislações e normas operacionais alteram a forma de gestão relativa a assistência social pela rede não estatal. Abre-se um campo novo de práticas para a filantropia, chamado por alguns autores como Brant (2001) de Nova Filantropia.

Compreendeu-se que para construir o SUAS seria necessário um conjunto de instrumentos, de regulações e articulações, respeitando-se a autonomia e competência de cada ente federado, e que deveriam ser pactuadas entre os agentes públicos e com a sociedade civil, também no tocante ao âmbito das organizações não estatais de assistência social.

Construíram-se, desse modo, a partir do ano de 2005, pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) junto à criação da SAGI¹⁶, procedimentos de gestão da informação e ferramentas como o Sistema de Cadastro e o Plano de Ação do SUAS-WEB (Sistema de Acompanhamento Físico-Financeiro das Ações de Assistência Social) para padronizar e agilizar o acesso aos recursos federais para composição da rede.

O Sistema de Cadastro da rede e dos equipamentos de Assistência Social, conhecido por CAD SUAS foi assim elaborado pela gestão da Informação do MDS, o qual abrange o preenchimento de informações relativas à rede prestadora. Sistema que, além da rede pública estatal, requer a inserção de informações relativas às organizações não estatais de assistência social. O CAD SUAS, então passa a ser instituído, e contém em sua estrutura uma “aba” específica para cadastro da rede de organizações não estatais da área, com dados respectivos à sua dinâmica jurídica e administrativa, e respectivos à Gestão do Trabalho no SUAS, o que envolve desde sua infraestrutura, ao conjunto de programas e projetos que desenvolve e ao conjunto de profissionais que compõem suas equipes interdisciplinares.

Esse sistema se constitui como ferramenta que ordena e impulsiona o referenciamento das unidades na perspectiva dos Centros de Referência da Assistência Social e dos Centros Especializados de Referência da Assistência Social em seus devidos espaços de atuação e demandas.

¹⁶¹⁶ SAGI- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

O Sistema CAD SUAS é critério imprescindível ao cumprimento do preenchimento e envio do Plano de Ação do SUAS com periodicidade anual para envio, reatualização e recadastramento dos dados.

O Plano de Ação então, configurou-se como um importante instrumento de gestão, entretanto, cabe salientar que não substitui o Plano Municipal de Assistência Social, à medida que está vinculado a metas e repasses de recursos orçamentários federais, não englobando recursos municipais e estaduais do co-financiamento à rede da política de assistência social, envolvendo a rede prestadora não estatal.

Por outro lado, com a aprovação da PNAS/2004 e da NOB-SUAS/2005, percebeu-se a necessidade de traçar horizontes comuns nas três esferas de governo. As respostas às necessidades e demandas sociais precisavam ser planejadas a curto, médio e longo prazos. Nesse sentido, as Conferências municipais e estaduais e do Distrito Federal de 2005 aprovaram metas para os próximos 10 anos e, da mesma forma, a V Conferência Nacional de Assistência Social (2005) deliberou metas e a construção de um Plano Decenal - SUAS-Plano 10, para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social.

Plano que celebra além das diretrizes da PNAS, um conjunto de objetivos e metas a serem alcançadas no transcorrer dos 10 anos de sua publicação, datada do ano de 2007. (Ofício circular do CNAS, 2007)

Dentre o conjunto de metas e objetivos estabelecidos destacamos, para os fins da nossa pesquisa, a meta 3.1 relativa ao *modelo socioassistencial*, especialmente no que diz respeito à alínea d), a qual trata das metas referentes a regulações, que contribuam para a institucionalização do SUAS. Essa alínea apresenta como objetivo “*firmar compromissos legais e formais para aspectos afetos ao desenvolvimento da política de assistência social, as parcerias estabelecidas, as instâncias de pactuação e as interfaces com políticas setoriais*”.(SUAS, PLANO DECENAL, 2007)

Ressaltamos que neste campo do Plano decenal as metas estabelecidas para as organizações não estatais de assistência social expressam uma preocupação *em deliberar normativas que regulem a relação do poder público com as instituições não estatais, no intuito de ordenar a rede socioassistencial*.

Podemos destacar as 3 metas iniciais da alínea d), que institui *a necessidade de uma política de parcerias com entidades e organizações de assistência social, estabelece a necessidade de estratégias de apoio técnico a estas organizações para elaboração de seus planos, padrões de trabalho e funcionamento, e ressalta a meta de instituir regra com critérios e padrões para a oferta de serviços de média e alta complexidade, numa escala de execução temporal que define como períodos o ano de 2007 a 2011*. Estes registros podem ser observados no documento do SUAS PLANO 10 na seguinte modalidade de apresentação:

3.1 Em relação ao Modelo sócioassistencial:

Alínea d) Regulação:

Objetivo: firmar compromissos legais e formais para aspectos afetos ao desenvolvimento da política de assistência social, as parcerias estabelecidas, as instâncias de pactuação e as interfaces com políticas setoriais.

Metas	Período
Instituir uma política de parceria com entidades e organizações de assistência social de fins não econômicos.	2007 – 2010
Estabelecer estratégias de apoio técnico a organizações e entidades de assistência social para a elaboração de seus planos e padrões de trabalho e de funcionamento.	2008- 2011
Instituir regra com critérios e padrões para a oferta de serviços, de média e alta complexidade, privados com fins lucrativos.	2008- 2011
Fortalecer as 26 Comissões Intergestoras Bipartite.	2008- 2011
Regular a integração do SUAS com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Sistema Único de Saúde, com as áreas de Direitos Humanos, Segurança Pública , Educação.	2007- 2010
Regular a integração do SUAS com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e com o Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes.	2007– 2008
Elaborar e implementar a política nacional para a população em situação de rua.	2007- 2008
Regular os parâmetros de funcionamento dos serviços de alta complexidade	2007 – 2008
Regular o funcionamento de programas de famílias acolhedoras em todo o território nacional, com parâmetro nacional.	2007 – 2008
Regulamentar o artigo 25 da LOAS sobre projetos de enfrentamento à pobreza.	2007-2008

Figura 2 – Metas - Plano Decenal (Fonte: CNAS, SUAS Plano Decenal, Ofício circular nº 015 , 2007.)

Assim, segundo Couto (2009), no trabalho de gestão compartilhada está imbricada uma questão fundamental: entender o papel das instituições não estatais que devem compor a rede de serviços socioassistenciais.

Segundo a autora, nesse campo, a primazia do atendimento dessas entidades resultou em programas fragmentados, na maior parte das vezes desvinculados da realidade em que se instalavam, sem compromisso com espaço público, com programas seletivos e com gestões, quase sempre, centralizadoras e pouco participativas.

O tratamento, no âmbito da política social pública brasileira, de instrumentos de gestão, passa então a ser tema relevante, somente a partir da primeira década do século XXI, especialmente na área de assistência social, em que historicamente a “boa vontade”, o “amor aos pobres”, a perspectiva do voluntariado têm uma larga adesão como elementos possíveis de mediação.

Mesmo com essas conotações, as organizações não estatais de assistência social desempenharam, durante a história, um importante papel ao colocar na agenda Pública temas novos, ou mesmo conhecidos temas sob uma nova abordagem, sob um novo foco, relativo aos segmentos populacionais por elas atendidos.

No contexto que segue, posterior a publicação da PNAS (2004), no plano político essa pesquisa vem identificando alguns problemas no que diz respeito à capacidade das instituições não estatais de colocarem em destaque temas e situações de forma a, efetivamente, contribuir para a dinamização da esfera pública. Mesmo porque como já o dissemos é preciso amadurecer novos

caminhos e estratégias que viabilizem essa atuação. Mas para tanto é necessária a compreensão de que território as organizações não estatais assumem na dinâmica de institucionalização do SUAS.

Enfatiza-se aqui uma preocupação com a importância do papel que as instituições não estatais assumem (ou podem/precisam assumir) na institucionalização do Sistema. O que envolve fatores além da qualificação dos quadros gestores e das equipes de trabalho. Envolve a construção de mecanismos de monitoramento, assessoramento e avaliação à rede, de forma a proceder a aplicação de indicadores que propiciem a medição dos objetivos que são propostos para a ação e aqueles que vêm se materializando no território a partir da relação dessas unidades com o poder público, com as instâncias de deliberação e controle e as populações, de modo que se possa identificar que fatores podem contribuir com uma cultura cívica para aferição da qualidade da democracia.

E para tanto é preciso também avançar na compreensão de como esse campo associativo das instituições não estatais de assistência social vai se constituindo historicamente; e que processos propiciam até mesmo a elaboração de leis que venham a caracterizá-las em sua forma de administração e prestação de serviços no contexto da realidade brasileira; identificando como esses atores vão assumindo espaço e interferindo também nas diretrizes da Política Pública de Assistência Social a partir das experiências locais.

Ainda que os tempos se mostrem adversos, tempos de individualismo e de competitividade, em que as propostas que contrariam os interesses do capital são apontadas e estigmatizadas como “utópicas”, ainda cabe refletir sobre a necessidade de articular interesses, identidades e sentimentos de pertencimento de forma a construir redes em que os diferentes possam se reconhecer. E que esse reconhecimento possibilite a construção de um “nós” cuja amplitude extrapole os limites dos interesses setorializados e que os atores “estabeleçam laços com outros em condições semelhantes”¹⁷. A possibilidade de que mudanças sociais efetivas aconteçam depende da capacidade de articulação dos diferentes universos de maneira que cada um assuma como suas as causas que, afinal de contas, prescindem de serem apreendidas em sua dimensão coletiva, mesmo que respeitadas as diversidades e heterogeneidades de que é constituído esse campo associativo não estatal.

¹⁷ Ver Melucci, Alberto. A invenção do presente. p.61.

CAPÍTULO 3 - A CONSTITUIÇÃO DO CAMPO ASSOCIATIVO ASSISTENCIAL E A REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 3º DA LOAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Na história brasileira, o associativismo, organizado em torno da caridade, do auxílio e do amparo aos desvalidos e desprotegidos, correspondeu às formas mais antigas de organização de uma sociedade civil no país.

Nucleadas em torno das irmandades em todo o período colonial; organizadas em torno das entidades constituídas por filantropos e homens de boa-fé na fase da nascente república; estruturadas como entidades beneficentes ou privadas sem fins lucrativos, a partir do Estado Novo, as instituições não estatais de assistência configuraram historicamente um campo associativo heterogêneo internamente, ainda que com marcas específicas, principalmente se comparado a outros setores presentes na sociedade civil brasileira.¹⁸

Mesmo com o advento do Estado Nacional, quando o setor público absorve e passa a regular e gerir políticas de proteção ao trabalho e outros tipos de proteção voltados a setores sociais específicos (maternidade, infância, adolescência, idosos, deficientes, etc.), o campo assistencial permaneceu configurado por um hibridismo entre Estado e sociedade civil, com hegemonia de atuação do setor privado, notadamente de caráter confessional.

Essa configuração histórica foi realimentada pelo recorrente status do social, em geral, e da assistência, em particular, como campos secundários ou residuais da atuação pública. O Estado abdica, assim, de uma atuação direta, transferindo-a por diferentes mecanismos às entidades sociais que atuam no campo do atendimento direto às populações mais fragilizadas.

Ao longo do tempo, como constatamos em alguns campos sociais, deu-se um processo de aumento da responsabilidade do Estado com a consequente criação de regulações, instâncias, entidades e políticas de atendimento. Como, por exemplo, nos campos da educação pública, da saúde e da proteção previdenciária.

Com a Assistência Social o processo procedeu de forma inversa. Seu primeiro reconhecimento público se dá como observamos pela esfera de responsabilidade das organizações não estatais, conhecidas como instituições de assistência social. Essas instituições até os marcos da publicação da Política Nacional de Assistência Social em 2004 que institui o Sistema Único de Assistência Social, permanecem obtendo a primazia na gestão e execução dos serviços socioassistenciais. Primazia demarcada pelos hibridismos de uma relação, em que a esfera pública e privada aparecem mescladas em um mesmo espaço, em que pese a execução das ações a partir de subvenções estatais, permanecendo por esse longo tempo sustentadas pela concepção de subsidiariedade na relação com o Poder Público. Ações compostas por profissionais e voluntários, assim como compostas por

¹⁸ ASSIS, Rivânia Lúcia M. de. A Política de Assistência Social no Brasil e sua Relação com as Organizações Não Governamentais: Fortalecimento dos Direitos ou Filantropia?. Universidade Federal da Paraíba. Sd.

associados; ações que nos marcos iniciais não exigiam um certo nível de qualificação, apenas a benemerência e sensibilidade pelas causas sociais.

Com a laicização das práticas de Assistência Social a partir dos marcos da década de 1930, esse cunho profissionalizante começa na realidade brasileira a emergir no campo assistencial como uma necessidade, sob a justificativa de reformulação de novas técnicas para o enfrentamento da pobreza, ainda que com a predominância de um matiz apaziguador das desigualdades sociais. (YASBEK, 2006) O que conferiu à assistência social um determinado desenho na gestão e formulação, alinhando uma determinada concepção de política pública nos territórios.

Sob os preceitos de uma política desenvolvimentista (cujo principal objetivo era impulsionar o processo de industrialização brasileiro e, portanto, as populações deveriam colaborar para a implementação da política econômica), incentivos correlatos ao investimento em metodologias de desenvolvimento comunitário de base começam a ser inaugurados nos territórios, adensando o cunho ideológico que passa a compor o quadro de referência das estratégias econômicas e de enfrentamento da questão social. (SOUZA, 1999)

Nesse contexto o espaço das instituições não estatais de assistência social torna-se canal estratégico de intervenção junto às comunidades, sob a ótica desenvolvimentista que combina o viés da organização comunitária favorecedora dos incentivos do capital, ao matiz da desmobilização social dos grupos em direção à emancipação social e à contestação das regras rígidas e ditatoriais impostas no decorrer das décadas de 1950 à de 1964.

Porém, é preciso lembrar que a organização de comunidade antecede às metodologias de Desenvolvimento de Comunidade no Brasil (SOUZA, 1999). Como podemos observar, ela se faz presente desde os marcos da intervenção dos filantropos na relação com os grupos e segmentos populacionais que diante às intempéries da vida, e diante à desproteção Estatal, desenvolvem e articulam estratégias solidárias de enfrentamento das questões sociais a partir da associação junto às instituições não governamentais, filantrópicas, eclesiais, confessionais. Fator que, paulatinamente, denota a constituição embrionária de um campo associativo que tem seu nascimento nas relações solidárias de base, cuja Amizade como experiência política aparece como o vetor impulsionador das intervenções e dos processos de participação de segmentos populacionais na constituição do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Segmentos tidos como “subprodutos” de uma sociedade que tem como foco o lucro e o consumo. (POCHMANN, 2008)

Contraditoriamente, essa experiência política do conjunto das instituições de assistência social, que adensa as relações da proteção próxima com a proteção secundária (CASTEL, 1998) na constituição do sistema protetivo, nasce num solo preenchido da cultura política da dádiva, dos favoritismos e populismos oriundos das formas de relação tecidas sob o solo civilizador das experiências cotidianas dos segmentos populacionais, que por outro lado, aos poucos pela participação nestes espaços passam a construir uma identidade peculiar à singularidade dos grupos e sujeitos; ao

passo que estes últimos com suas formas de linguagem acabam por incluir suas necessidades no conjunto de prioridades da intervenção pública.

Sendo assim, a fase marcada pelas práticas metodológicas de Desenvolvimento de Comunidade identifica-se ora com artifícios e pesquisas, projetos, programas e planos de administração de programas nas áreas comunitárias ou liberação de recursos para essas áreas. Como tal, essa prática é requerida como processo técnico de implementação das políticas de governo dirigidas às camadas populares, principalmente desempregados, subempregados e os empregados cujo poder aquisitivo dos salários impõe dependência direta dos recursos assistenciais que vão sendo criados pelo Estado para essa população. (SOUZA, 1999)

Por sua vez, os limites dos recursos públicos em relação à demanda impõem aos profissionais a criação de artifícios de seleção daqueles que procuram os programas, assim como artifícios que assegurem relações contínuas do programa da instituição com aqueles grupos não beneficiados pelos recursos materiais e serviços específicos oferecidos. Tecendo assim, no campo socioassistencial, uma lógica pautada na triagem que separa aqueles que têm direito e aqueles que vivenciam o espaço do não direito; colocando em cena os desafios da capacidade institucional das unidades de assistência social nos territórios e trazendo à cena pública a necessidade de ampliação de recursos estatais e sua participação na gestão das ações de assistência social nos diversos contextos em que se localizam as comunidades mais vulneráveis.

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pelo trabalho das comunidades eclesiais de base, com a participação na cena pública dos movimentos sociais e das instituições de assistência social como campos de mobilização social na esfera da defesa dos direitos sociais em direção à redemocratização das relações entre estado e sociedade civil.

Ao longo dos anos que sucedem 1964, afirma Souza (1999), apesar do autoritarismo do Estado, cuja ideologia e práticas se expandem através das instituições públicas, não faltam tentativas de retomada dos interesses e preocupações dos segmentos majoritários da população como objeto de prática. O autoritarismo no Brasil, contraditoriamente, gesta ações comunitárias, muitas delas estimuladas e apoiadas por instituições não estatais na área de assistência social e apoiadas pela Igreja; gesta também uma série de outros movimentos que igualmente serão apoiados por diversos setores da sociedade civil. Esses movimentos estimulam aquelas práticas de Desenvolvimento Comunitário que, apesar de poucas e isoladas, nunca deixaram de colocar os interesses e preocupações da população em primeiro plano.

A pauperização crescente da população e os desafios que ela impõe à ordem social reforçam também a presença do poder público entre as camadas populares através de programas emergenciais. (SOUZA, 1999)

No cenário de transição da década de 1970 a 1980, mais precisamente em 1º de julho de 1975, através de decreto lei nº 73.922, cria-se mais um programa que tem como referência as comunidades e segmentos populacionais atendidos pela rede não estatal de instituições de assistência social. (id.)

Trata-se da criação dos Centros Sociais Urbanos (CSU), que entre seus objetivos, destaca-se a participação dos habitantes das cidades no processo de desenvolvimento. De certo modo, é a questão do somatório de esforços do povo e do governo que se tenta evidenciar. Fica implícita nessa preocupação uma concepção de Estado benfeitor, fazedor de justiça, necessitando do reconhecimento da população; muito embora, situada nos espaços institucionais dos equipamentos não estatais.

Os CSU estimulam também nos Estados e municípios, a criação de projetos locais como meio do poder público fazer-se efetivamente presente junto às camadas populares. Grande parte desses projetos e ações se estruturam a partir do apoio à rede de instituições não estatais.

Esse período foi assim marcado pela constituição da rede SAC (Serviço de Assistência Continuada), composta pelas instituições filantrópicas de assistência social, que notoriamente desenvolvem nos territórios intervenções direcionadas às pessoas com deficiência, ações focadas no serviço de creche como preenchimento de uma lacuna deixada pelo Estado na cobertura às famílias e crianças na idade pré-escolar (serviço não completamente incorporado pela educação pública), etc.

Esse conjunto de ações da rede SAC foram fortemente intensificadas a partir da constituição dos CSU (Centros Sociais Urbanos) e posteriormente pelo órgão do setor público responsável pela gestão da Assistência Social.¹⁹

Desse modo, o campo associativo passa a se fazer ainda mais presente nos territórios mais vulneráveis onde se encontram as populações e segmentos segregados do acesso à rede de proteção social estatal.

O cenário político brasileiro nesse contexto é muito contraditório, posto que, se de um lado se abrem perspectivas para movimentos de organização popular, por outro, retira-se das organizações que se formam a perspectiva de lutas.

As associações multiplicam-se no Brasil e a participação das instituições filantrópicas, vistas como organizações não estatais de assistência social, assumem o sentido de organização social da população, ampliando o exercício de luta desses segmentos populacionais em função da participação efetiva na busca pela alteração em suas condições básicas de existência. E também sob o pleito de terem seus direitos básicos à vida reconhecidos.

A prática da maioria das associações e instituições, no entanto, segundo Souza (1999), contradiz tal perspectiva. Tal contradição passa agora a ser reforçada ante programas nacionais e locais de assistência de caráter emergencial (programa de distribuição de cestas básicas, programa nacional

¹⁹ Processo que somente encontrou maiores incentivos de legitimidade na década de 90, mais precisamente quando ocorre a publicação da Lei Orgânica de Assistência Social, juntamente com a criação dos Fundos Especiais de Assistência Social. Assim, um subsídio federal e também municipal a partir da rubrica de subvenções sociais incluída nos Fundos Municipais de Assistência Social pela via de convênios passou a ser destinada a estes serviços, programas e projetos implementados pela rede não estatal de assistência.

do leite para crianças, entre outros). As associações e instituições não estatais de assistência tornam-se meios de distribuição ou repasse das medidas assistenciais adotadas pelo governo.

Sob as mesclas dessas relações, ainda que por bases clientelistas e paternalistas, reforça-se neste momento a perspectiva da mobilização social e da articulação dos segmentos para a ampliação da participação social e para a constituição da democracia no país.

Dessa maneira o campo associativo das instituições filantrópicas potencializou mecanismos de ampliação da participação social trazendo para a cena pública demandas de segmentos sociais segregados do acesso, colocando na pauta das intervenções públicas a necessidade de incorporá-las às agendas de direitos.

Contudo, a partir das contribuições de Demo (1997), esta época fortemente marcada pelas iniciativas de participação social como forma de democratizar o Estado e seus aparelhos, envolve mais do que a demanda: envolve a criação de canais. Resultou pois, a discussão sobre como e quais seriam esses canais. Já começava a delinear uma discussão a respeito dos conselhos: ou seja, que canais seriam, com que qualidade e como participar.

O debate, então, denotava a passagem de uma fase da participação como simples pressão pela demanda de um bem para outra fase, em que haveria certa qualificação da participação. Apesar de não possuímos no solo brasileiro uma trajetória histórica de construção de capital social desde o período da Colônia, esse momento significou a presença e forte articulação de formas de mobilização social vivenciadas por segmentos populacionais que compunham a esfera dos movimentos sociais, e agregada a essa esfera o conjunto das organizações Não Governamentais (ONG'S) somou ao campo da mobilização social as demandas da sociedade civil, formando um campo associativo das comunidades de base.

O novo campo associativo e democrático desenvolveu uma cultura política de mobilização e de pressão direta, como prática principal para viabilizar o encaminhamento das demandas que compunham suas agendas.

Nesse momento, o protagonismo das instituições não estatais de assistência social favoreceu a conquista de canais de participação da população em assuntos que diziam respeito a coisa pública. A criação desses novos canais, configurados nos espaços dos conselhos, colocou os sujeitos demandatários em novas arenas de luta no interior dos órgãos públicos, nas salas e gabinetes estatais.

Segundo Gohn (2001, p.53), trata-se de uma nova fase, que apresenta a necessidade de aprender a negociar com os governos constituídos. Ainda segundo ela, com o exercício das novas práticas, também vieram as dificuldades, os limites e as novas exigências dadas pela nova conjuntura econômica, social e política. Várias dificuldades podem ser diagnosticadas pela decorrência de problemas enraizados na própria cultura política nacional, em que predominam valores como o clientelismo; o paternalismo; o método de resolução de negócios públicos por meio de procedimentos diretos, privilegiando interesses particulares; valorização das estruturas corporativas, nos aspectos de vícios e privilégios que elas carregam.

Sendo assim, o campo associativo do qual fazem parte as instituições de assistência social constrói-se por intrincado percurso e por valores neoconservadores, populistas e, controversamente, é também construído pela legitimidade de necessidades e demandas provenientes dos segmentos populacionais que representam. Figurando assim, como espaços necessários para a construção identitária de determinados segmentos, potencializando força política para o conjunto da luta por acesso a direitos.

Assim, a sociedade civil no Brasil passou por um período de redescoberta política nas últimas décadas do século XX, especialmente na década de 1980, face à notória atuação dos movimentos sociais na esfera pública (COSTA, 1994 E PINTO, 2006).

Este período é marcado pelo ressurgimento de amplos movimentos sociais e a formação de “novos atores sociais” que se constituem a partir de uma multiplicidade de questões, demandas e temáticas, que incluem sindicatos, organizações populares comunitárias, associações de moradores, movimentos de mulheres, movimentos ambientais, movimentos estudantis, comunidades eclesiais de base, instituições não estatais de assistência social, entre outras (SCHERER-WARREN E KRISCHKE, 1987; SADER, 1988).

Alguns pontos comuns permeiam a pluralidade de movimentos e atores sociais: as reivindicações pela ampliação da democracia e da cidadania, pautadas muitas vezes pelas necessidades da esfera privada.

O quadro contraditório de movimentações populares redundou na conquista constitucional materializada na carta magna de 1988. Marco legal que legitimou a Política de Assistência Social no tripé da seguridade social, como já mencionamos.

O campo organizacional das instituições não estatais de assistência social se constituiu de fundamental importância junto à perspectiva de articulação da sociedade civil no processo de democratização do país e na formação das agendas públicas que redundaram junto às iniciativas de outros segmentos na promulgação das diretrizes contidas na Carta Constitucional.

Ferrarezi afirma:

“A entrada de novos atores que tentavam transformar as práticas políticas dominantes autoritárias, ao mesmo tempo em que lutavam para estender os direitos de cidadãos para os excluídos do sistema de proteção, no processo de democratização, acabou auxiliando o processo de ampliação da esfera pública brasileira.

As OSC passam a entender o Estado como um possível interlocutor (não o único, nem um simples opositor) e arena das lutas políticas crivada de contradições, constituindo-se em grupos de pressão e de interesses que se articulam para influenciar os processos decisórios na arena legal, na formulação das leis, e institucional, na formulação de políticas. Produtos dessas conquistas resultam em dimensões participativas e políticas universalistas da Constituição de 1988.” (2008, p.3)

As Organizações da Sociedade Civil (OSC), mais do que organizações com finalidades específicas, transformaram-se em atores políticos e sociais com capacidade de intervenção nos processos de mudança social. A entrada desses atores que tentavam transformar as práticas políticas dominantes autoritárias, que lutavam para estender a cidadania para os excluídos do sistema de proteção social e propunham novos modelos de políticas, acabou auxiliando o processo de ampliação da esfera e da agenda pública brasileira.

As instituições não estatais ajudaram a abrir espaços de interlocução nos quais puderam expor seus pontos de vista e lutar por eles por meio da inter-relação com diferentes atores. Desse modo, houve um avanço democrático, no geral, provocado pela confluência da participação da subpolítica²⁰ da sociedade e da ocupação de espaços de forma propositiva, chegando a influenciar as políticas públicas governamentais, empurrando temas e novos problemas na agenda.

Sposati (2009) afirma que a Constituição Federal de 1988, ao afiançar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública estatal, foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro por tratar esse campo como conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecede a do Estado. O apoio a entidades sociais, segundo a autora, foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja – Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais.

O terreno das organizações não estatais no campo da assistência social trata-se então de uma área composta por uma construção heterogênea, porém mesclada por fatores ideológicos, contraditórios que se movimentam sob a face de concepções que em muitos casos colaboram para uma certa opacidade na relação do poder público com a sociedade civil e seus canais de expressão. Expressão esta que na maioria das vezes vem sendo representada pelas organizações não estatais de assistência social que, a partir da carta constitucional, encontram assento nos conselhos de direitos e políticas públicas.

Nesta heterogeneidade, ainda segundo Sposati (2009), a história do Estado Brasileiro revela o funcionamento da assistência social como área de transição de atenções, sem efetivá-las como plena responsabilidade estatal e campo de consolidação dos direitos sociais. Em face dessa história institucional que a registra como um campo que opera sob a negociação de direitos, são múltiplos os desafios que se apresentam.

Dentre eles podemos destacar o apelo às ações do chamado terceiro setor sob as concepções neoliberais, marcadamente na década de 1990. Concepções e formas de gestão que colocam como primazia a redução do Estado, reforçando a perspectiva regulatória do mercado, própria das sociedades

²⁰ SOUZA, Jessé. *A Construção Social da Subcidadania: Para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte, Editora UFMG; Rio de Janeiro, IUPERJ, 2003.

capitalistas. Sob este ângulo considera-se que a intensificação das ações globalizadas de mercado provocam alterações e intensificam os índices de pobreza das populações.

Nesse cenário, observa-se como estratégia ideológica de intervenção um forte chamamento à filosofia da “solidariedade”, reforçando investimentos nas ações do terceiro setor, sob o discurso de que o Estado não teria sustentabilidade para administrar os elevados índices de exclusão social. Perspectiva que reforça uma estratégia internacional entre países na implementação do sistema neoliberal, com a retração dos investimentos e responsabilização estatais. Contudo, intensifica-se como suprimento de cidadania o incremento na transferência de responsabilidade para a sociedade civil no enfrentamento das questões sociais relativas à pobreza e à assistência social aos segmentos populacionais excluídos da inserção no mercado de trabalho, quer sejam segmentos não incluídos nas ações produtivas de uma sociedade organizada pela lógica das tecnologias voltadas ao lucro e ao consumo. (SILVA, 2001)

É preciso observar que neste contexto, por trás do discurso da solidariedade, está o neoliberalismo, sobretudo em sua tática de desmonte do Estado e de chamamento da sociedade a atividades voluntárias como sucedâneo das políticas públicas (SILVA, 2001).

Assim, as ações públicas da Política de Assistência Social são inicialmente administradas pelo segmento reconhecido como terceiro setor. Nomenclatura que encontra solo fértil nos estudos sociológicos e nas formas de administração do Estado Brasileiro a partir da segunda metade do século XX, mais precisamente a partir da década de 1990.

Podemos observar nesse período as estatísticas crescentes da rede de Organizações da Sociedade Civil, nas diversas tipologias, a partir de pesquisa realizada no site do Ministério da Fazenda:

**Evolução do Número Total de Instituições
por Tipo Institucional no Brasil**

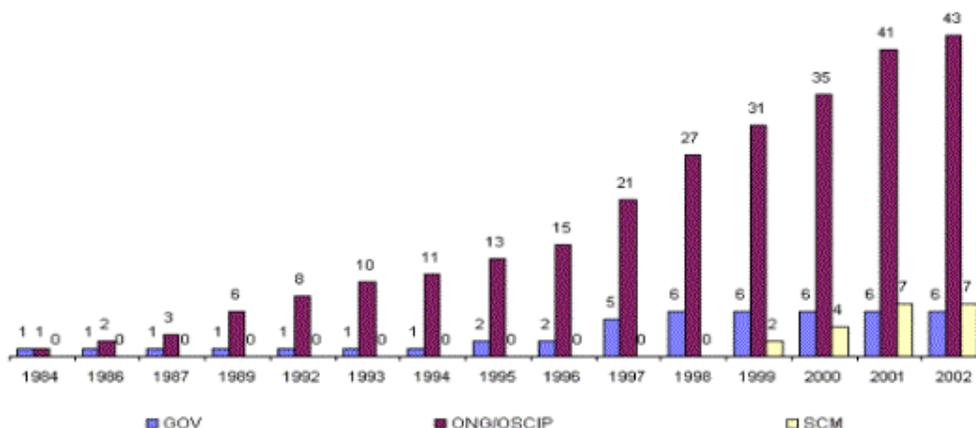


Figura 3 - Evolução do Nº Total de Instituições por Tipologias no Brasil (FONTE: Ministério da Fazenda. Consulta realizada em 22/05/2010).

Sendo assim, reforçam-se as concepções de “Terceiro Setor”, as quais apresentam múltiplas interpretações. Mas, nos termos legais e jurídicos previstos, podemos definir o terceiro setor como o conjunto de pessoas jurídicas privadas de fins públicos e sem finalidade lucrativa, constituídas voluntariamente, auxiliares do Estado na persecução de atividades de conteúdo social relevante (MODESTO, 1998), que investem em obras sociais a fundo perdido.

Na verdade, a expressão Terceiro Setor vem sendo utilizada em contraposição à idéia de que o primeiro setor é constituído pelo Estado, incapaz de promover sozinho o bem-estar social, e de que o segundo é formado pelo mercado, que se interessa apenas pela produção de bens e serviços que dão retorno (RODRIGUES, 1999 APUD BOUDENS, 2000). “Enquanto o mercado existe para gerar lucro e o governo para prover a estrutura essencial para a aplicação da lei e da ordem e a promoção do bem-estar geral, o terceiro setor existe para prover algum serviço ou alguma causa” (MOTTA, 1994 APUD BOUDENS, 2000).

De acordo com o texto Marco Legal do Terceiro Setor, do Comunidade Solidária, o conceito de Terceiro Setor “inclui o amplo espectro das instituições filantrópicas dedicadas à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação, bem-estar e assistência social. Compreende as organizações voltadas para a defesa de grupos específicos da população, como mulheres, negros e povos indígenas, ou de proteção ao meio ambiente, promoção do esporte, cultura e lazer.” Engloba também as experiências de trabalho voluntário, pelas quais cidadãos exprimem sua solidariedade mediante doação de tempo, trabalho e talento para causas sociais.²¹

Nesse momento histórico entram na cena pública os apelos às “redes de segurança” como estratégia do poder público no combate à pobreza. Estratégia que aparece sob o incremento de ações vinculadas ao primeiro-damismo, com a instauração do chamamento a um associativismo vinculado à implementação de programas residuais de enfrentamento à questão social como o conhecido “Comunidade Solidária”, desenvolvido no período do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Assim, sob a perspectiva da solidariedade neoliberal, não se faz correto afirmar que os neoliberais são radicalmente contrários à provisão social aos segmentos excluídos das classes subalternas nas sociedades capitalistas. Ao contrário, Hayek²², em seus escritos, declara que é favorável que o poder público providencie bens e serviços coletivos e garanta, *a título de dever moral*, uma renda mínima para os indivíduos que não podem usufruir e competir no jogo do mercado.

²¹ Cf. Boudens, Emile. Terceiro Setor: Legislação. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados, Brasília, DF.

²² Cf. Hayek, “Segurança e liberdade.” In: O caminho da servidão (1980) e ainda em Scherer (1998).

Como se constata, a partir dessa ótica neoliberal se inscreve no conjunto das práticas e formas de investimento, o valor de uma subcidadania²³ que passo a passo instaura no conjunto das intervenções uma cultura política e, segundo os dizeres de Souza (2003), acaba por tecer as noções e existência de uma malé estrutural, para a qual são destinadas as subsidiariedades, e os mínimos sociais, sem considerar com isso as necessidades humanas (PEREIRA, 2008) intrínsecas à existência.

Nesta ótica deve-se ressaltar que, ao argumentar sobre a provisão social, esse contexto preserva sempre as ideias do liberalismo clássico de que o Estado tem um papel secundário, se limita ao essencial, o de fazer respeitar o livre funcionamento do mercado, mas garantindo também a existência de alguma “rede de segurança” para os mais pobres (SALAMA E VALIER, 1994:131 APUD SILVA, 2001). Ou seja: a intervenção pública é necessária nas áreas de interesse coletivo em que se manifestam situações de extrema carência social e que não sejam rentáveis aos capitais privados. (SCHERER apud SILVA, 2001)

Segundo as contribuições de Demo (apud SILVA, 2001), o discurso da solidariedade é fundamental para o neoliberalismo, porque acalma os conflitos sociais, permitindo recuperar a supremacia do mercado mansamente, em clima de pretensa cooperação globalizada.

Ainda segundo o autor (DEMO apud SILVA, 2001) deixam-se de lado os conflitos sociais estruturais entre capital e trabalho, o processo voraz de concentração de renda e a exacerbação crescente da exclusão social. Desse modo, no campo associativo, o sentido de solidariedade esparge menos oferta generosa e compromisso ético pela causa.

As questões sociais alarmantes, consideradas em seu volume e extensão, mais que ações esparsas, pela via das assistências, pedem solidariedade como tática de envolvimento geral, que como nos dizeres populares: são estratégias utilizadas para “tapar o sol com a peneira”.

O discurso solidário, isenta a elite de mudanças estruturais, significando que a solidariedade é esperada entre instituições não estatais e, sobretudo, pelos excluídos. Temos aí uma tática de desarmamento das possibilidades de estratégias de construção de empoderamento das comunidades, sob a ótica cooptada de um solidarismo que reside na ideologia, e em um fetiche das práticas socioassistenciais que desde tempos remotos encontra assento nas relações da Assistência Social dirigidas aos segmentos populacionais atendidos pela rede privada das organizações não estatais.

O discurso sobre solidariedade ecoa como o chamado mítico do envolvimento de todos em obra comum e salvação da sociedade. E se materializa no fetiche do benemerente, do sensível às causas comuns das populações fragilizadas econômica e socialmente situadas nos territórios da exclusão social, atendidas em seus mínimos de necessidade pelos subsídios do Estado via campo associativo da rede filantrópica de assistência. Esse fator, contraditoriamente, torna opacos os

²³ SOUZA, Jessé. (Não) Reconhecimento e subcidadania, ou o que é ser gente?, IUPERG; SCIELO Brasil, Lua Nova, Revista de Cultura e Política, n.59, São Paulo, 2003.

fundamentos das práticas que necessitam ser desenvolvidas pelas instituições não estatais de assistência social. Não deixando claros com isso os caminhos estratégicos e metodológicos de intervenção destas instituições, conferindo à justificativa de suas ações uma sobrevivência quase que puramente dependente das críticas à falta de cobertura às necessidades comunitárias, mas pouco fundamentadas em diagnósticos precisos da realidade social das comunidades atendidas nos diversos territórios.

As intervenções dessas organizações encontram-se assim, vinculadas à dimensão filantrópica, sobrevivendo com isso o conflito da necessidade de profissionalização e da não necessidade de profissionalizar equipes de trabalho, bastando o atendimento imediato das situações dos sujeitos e coletivos sob a ótica benemerente do gestor e das concessões viabilizadas a partir dos mínimos, como subsídios precários destinados pelo Estado às populações situadas nesta rede.

O campo associativo assistencial que se constitui pela rede de organizações de assistência social traz no interior de sua instituição societária a mescla desse conjunto de fatores e uma determinada concepção de direito social que ao longo da história por vezes caracteriza caminhos de cidadania autêntica e por vezes denota as intrincadas fronteiras de uma sub-cidadania.²⁴

É preciso também destacar que neste campo associativo se encontram expressas as representações sociais construídas na esfera pública e aquelas que emergem a partir dela. Esses dois aspectos – representações sociais na esfera pública e representações sociais da esfera privada dão ao problema em análise uma configuração peculiar. As representações sociais estão radicadas na esfera pública e ao mesmo tempo nos processos contraditórios de sua constituição, criam saberes, práticas e formas de viver em sociedade.

Nesse sentido, as organizações sociocioassistenciais não estatais passam a ser espaços de representação dos sujeitos, dos agrupamentos segregados do acesso com suas formas de linguagem e expressão de necessidades. Espaço contraditório, onde convivem as mesclas das noções privadas e singulares da benemerência e da filantropia, e as representações que definem esse campo como espaço de acolhida da diferença (alteridade), como um dos canais de expressão dos sujeitos com suas linguagens e expressão cotidiana de suas necessidades e representações materiais e simbólicas.

Como afirma Bourdieu (apud OLIVEIRA, 2000), esse espaço é também campo de trocas simbólicas, nas quais convivem também as artimanhas ideológicas, os projetos sociais em confronto, nem sempre perceptíveis, em que o capital simbólico do grupo pode vir a ser classificado por parâmetro de uma ideologia predominante, que se por um lado expressam a realidade dos sujeitos, por outro podem por vezes realizar *de modo sub-repitição uma violência simbólica que extorque submissões que sequer são percebidas como tais, apoiando –se em expectativas coletivas, em crenças socialmente inculcadas* (BOURDIEU apud OLIVEIRA, 2000).

²⁴ Cf. SOUZA, Jessé. A Construção Social da Subcidadania: Para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica. Ed. UFMG, 2003.

O campo associativo das organizações não estatais de assistência social não se constitui em espaço que pode ser meramente caracterizado como espaço privado, na proporção em que a exigência para titulação da instituição é sua gratuidade no atendimento à população de forma a conferir o caráter público à Assistência Social. Esses campos adensam em sua dinâmica condutos da contradição público – privada e dilemas e desafios próprios das representações sociais e simbólicas somados aos vetores materiais e econômicos para o enfrentamento das necessidades.

Seguindo nas análises sobre a constituição desse campo associativo brasileiro, do qual têm participação as instituições não estatais de assistência social, podemos constatar que os segmentos populacionais aí representados, na transição democrática que deu origem à Constituição de 1988 foram capazes de exercer pressão suficiente para colocar a questão da Proteção Social, embora não tenham tido força suficiente para controlar o processo de enquadramento e institucionalização de suas demandas.

Podemos assim consolidar a hipótese de que as elites políticas e tecnoburocráticas foram capazes de organizar a engenharia institucional dos sistemas de Seguridade Social, a qual envolve a Assistência Social e suas entidades privadas, não estatais, como aparatos de intervenção nos territórios, mas não foram capazes de controlar o processo político, o conjunto das economias simbólicas²⁵ e nem tampouco as necessidades estruturais da dinâmica contraditória por eles instaurada.

Portanto, o exame e a avaliação desse campo de institucionalização da Assistência Social requer a elaboração de indicadores sociais que sejam capazes de capturar as questões que se encontram neste universo de práticas das organizações não estatais, apresentando vetores que podem impactar na construção de valores, práticas e princípios ético-políticos democráticos e participativos neste país. Controversamente, as organizações não estatais reproduzem matrizes discursivas de diversos movimentos, assim como podem se constituir como espaços potencializadores de participação democrática.

Dessa forma poderíamos mencionar múltiplas definições para a categoria associativismo, mas para precisar as características desta nossa pesquisa, optamos por uma definição conforme sua delimitação jurídica. No Brasil, a figura associativa é definida no Código Civil e na Lei de Registros Públicos²⁶ como uma pessoa jurídica de direito privado, institucionalizada, devidamente registrada nos

²⁵ Para Bourdieu (apud Freitas, 2001) nas relações construídas e tecidas a partir da realidade de uma sociedade pautada no lucro e no consumo, os sujeitos são investidos de sistemas de representações lingüísticas que se constituem em capital simbólico, em economias simbólicas, se referindo ao reconhecimento, institucionalizado ou não, que os agentes a partir de suas linguagens expressam como trocas simbólicas. É esse reconhecimento que irá definir o peso e a autorização de suas necessidades expressas assim como sua legitimidade. Neste mercado de trocas lingüísticas o valor da linguagem e de sua expressão é definido pela relação de forças em que os sujeitos entram em disputa acerca de suas possibilidades de tornar legítimas suas expressões e necessidades. (Bourdieu apud Freitas, 2001)

²⁶ BRASIL. Novo Código Civil: exposição de Motivos e texto sancionado. 2. Ed. Brasília, Senado federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005, 340 p.

cartórios de registro civil de pessoas jurídicas, constituídas livremente pela união de pessoas em torno de uma finalidade não econômica ou não lucrativa. É uma figura jurídica específica, com certos contornos e configurações conferidos pela nossa legislação. Em razão dessa precisão jurídica, podemos delimitar estatisticamente esse universo a partir de algumas variáveis relativas aos preceitos já contidos na Política de Assistência Social que ressaltam a importância desse campo como potencializador do fortalecimento de vínculos comunitários, conquanto delibera em suas diretrizes que esta ação será desencadeada e coordenada pela iniciativa estatal.

É preciso então avaliar e definir que universo é esse e que papel as instituições assumem no âmbito de institucionalização da Política de Assistência Social, considerando a abrangência democrática do acesso a bens e serviços sociais públicos.

O transcorrer dos anos finais do século XX e dos primeiros anos do século XXI foi marcado por debates em torno das diretrizes constitucionais asseguradas à Assistência Social como Política de Seguridade Social, e àquelas colocadas pela Lei Orgânica de Assistência Social (lei nº 8.742/93).

As Estatísticas do Terceiro Setor nesse período histórico também são crescentes. A partir de um Diagnóstico Social realizado pelo CNAS e pelo Instituto RITS²⁷ sobre o campo associativo podemos observar que cerca de 1 milhão de instituições são consagradas entidades sem fins lucrativos por registrarem no período a informação em seus CNPJs.

Nesse grupo estão os Condomínios, Igrejas, Partidos Políticos, Associações de Bairros, etc.; ou seja, qualquer pessoa jurídica constituída sob a forma de Associação ou Fundação, únicas permitidas pelo novo código civil.

Segundo as contribuições da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), a sigla ONG corresponde a uma expressão que admite muitas interpretações. A definição textual (ou seja, aquilo que não é do governo) é tão ampla que abrange qualquer organização de natureza não-estatal.

De acordo com o estudo realizado pela Consultoria do Senado Federal, em 1999,

“ONG seria um grupo social organizado, sem fins lucrativos, constituído formal e autonomamente, caracterizado por ações de solidariedade no campo das políticas públicas e pelo legítimo exercício de pressões políticas em proveito de populações excluídas das condições da cidadania”. (Cadernos ABONG, 2007)

Já o Sociólogo Herbert de Souza, o Betinho (apud Cadernos ABONG, 2007) trabalhou com a concepção de que:

uma ONG se define por sua vocação política, por sua positividade política: uma entidade sem fins de lucro cujo objetivo fundamental é desenvolver uma sociedade democrática, isto é, uma sociedade fundada nos valores da democracia – liberdade, igualdade, diversidade, participação e solidariedade. (...) As ONGs são comitês da

²⁷ Consultar: www.rits.org.br

cidadania e surgiram para ajudar a construir a sociedade democrática com que todos sonham.

Na complementaridade dos conceitos e diante de sua múltipla conceituação e parca definição, tomando por referência os estudos da ABONG, encontramos:

Do ponto de vista formal, uma ONG é constituída pela vontade autônoma de mulheres e homens, que se reúnem com a finalidade de promover objetivos comuns de forma não lucrativa. Nossa legislação prevê apenas três formatos institucionais para a constituição de uma organização sem fins lucrativos, com essas características – associação, fundação e organização religiosa. Por não ter objetivos confessionais, juridicamente toda ONG é uma associação civil ou uma fundação privada.

No entanto, nem toda associação civil ou fundação é uma ONG. Entre clubes recreativos, hospitais e universidades privadas, asilos, associações de bairro, creches, fundações e institutos empresariais, associações de produtores rurais, associações comerciais, clubes de futebol, associações civis de benefício mútuo, etc. e ONGs, temos objetivos e atuações bastante distintos, às vezes, até opostos.

No Brasil, a expressão era habitualmente relacionada a um universo de organizações que surgiu, em grande parte (nas décadas de 1970 e 1980), apoiando organizações populares, com objetivos de promoção da cidadania, defesa de direitos e luta pela democracia política e social. As primeiras ONGs nasceram em sintonia com as demandas e dinâmicas dos movimentos sociais, com ênfase nos trabalhos de educação popular e de atuação na elaboração e controle social das políticas públicas.²⁸

Ao longo da década de 1990, com o surgimento de novas organizações privadas sem fins lucrativos trazendo perfis e perspectivas de atuação social muito diversos, o termo ONG acabou sendo utilizado por um conjunto grande de organizações, que muitas vezes não guardam semelhanças entre si. Como afirma a antropóloga Leilah Landim (2002) “*O nome ONG não é mais revelador, como ele era, de um segmento dentro das organizações da sociedade civil brasileira*”.

Sob as perspectivas de Ademir Guerreiro (2009) uma ONG é

a abreviação de Organização Não Governamental, ou seja, grosso modo qualquer organização que não seja mantida pelo Governo. A princípio pode ser um hospital, uma escola, um hotel, um posto de gasolina... Qualquer tipo de empresa que não seja do Governo. Todavia, esta definição é utilizada para instituições que não visam lucro (filantrópicas) e que tenham objetivos sociais.

Sob os signos dessa indefinição e pela expansão do setor que em número vem crescendo, na realidade brasileira, decorre no período de transição do século XX até a primeira década do século XXI, a criação de regulações que definem em seu escopo o caráter jurídico das Organizações.

²⁸ Sobre isto consultar **ONGs: pluralidades e identidades**. Disponível em: ABONG. Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais.htm e consultar ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ARTURO, Escobar (orgs.) *Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2000.

Aparecem então na cena pública a criação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, mais popularmente conhecidas por OSCIPs e as Organizações Sociais (OS) com caráter distinto das filantrópicas, sob o pleito de ordenar essa rede associativa que vem se formando, para melhor definição dos processos de interlocução e parceria do poder público com a esfera privada de execução das políticas públicas.

Assim passou a se caracterizar de forma jurídica a estrutura destas organizações. Em 15 de maio de 1998 foi publicada a lei nº 9.637 que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais (lei das OS).

Legislação que em seu artigo primeiro, Cap.I, Seção I, qualifica como “organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à saúde.”

Para efeitos das parcerias público – privadas (PPPs) a lei referida traz o dispositivo de realização do contrato de gestão²⁹, como instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como OS para fins de formalização da parceria entre as partes e fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas.

A lei, assim, institui que o contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação do Conselho de Administração da entidade, ao Ministério de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada. (Lei 9.637, 1998, Seção III, art.6, parágrafo único)

A execução do contrato de gestão celebrado por organização social (OS) será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade pactuada.

Já a lei 9.790, publicada em 23 de março de 1999, dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Conhecida também como lei das OSCIPs.

Para efeitos dessa legislação, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

Para fins das PPPs (Parcerias Público – Privadas) esta lei institui o Termo de Parceria como instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como OSCIPs, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento das atividades de interesse público previstas.

²⁹ Grifo nosso.

A lei 9.790/99 institui ainda que a celebração do Termo Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes nos respectivos níveis de governo.

Os termos de parceria como instrumentos de gestão destinados ao fomento de atividades nas áreas de que a lei trata estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na carta constitucional de 1988.

Desse modo, a designação “sem fins lucrativos” não basta para caracterizar as instituições e diferenciá-las entre si em sua organização e finalidades constitucionais e jurídicas.

Sendo assim, podemos constatar que esse campo que assume por designação a sigla ONG, em que também se situam as instituições não estatais de assistência social, não apresenta uma definição jurídica definida, precisa.

Com a realização do Diagnóstico Social realizado pelo CNAS e pelo Instituto RITS sobre esse campo associativo, passou-se a considerar Entidades sem fins lucrativos no Brasil aquelas cujas atividades e definições estatutárias não visam lucros, ou por outro lado, não distribuem resultados, não remuneram seus diretores e não distribuem benefícios, patrimônio, vantagens.

Os Estatutos devem conter cláusulas específicas definindo os critérios e o registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, devem especificar a atividade sem fins lucrativos.

Apesar do novo código civil (BRASIL, 2005) substituir o termo “não lucrativo” por “não econômico”, existe uma confusão na legislação porque o que determina a natureza da Entidade não é a sua geração de resultados ou o fato de fazer transações econômicas e sim o destino que dá aos resultados e ao seu patrimônio.

Segundo as produções do documento registrado pelo diagnóstico do CNAS e do Instituto RITS o caminho da Filantropia pode ser chamado de “*via crucis*”, pois é difícil, demorado e relativamente caro.

A Entidade tem como pré-requisito uma série de registros, títulos e documentos que são demorados e de difícil obtenção. O título de Utilidade Pública Federal só é outorgado a Entidade que comprove, no mínimo, três anos de atividade social.

A isenção da quota patronal só é dada pelo INSS a Entidade que, além de outros requisitos, detém o certificado.

Em 27 de Novembro do ano de 2009, fora publicada lei nº 12.101, dispoendo sobre a certificação das instituições não estatais de assistência social; regulando os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social e alterando dispositivos de outras legislações anteriores, dando outras providências. Essa legislação já incorpora em suas diretrizes e requisitos para certificação o vínculo SUAS, expresso em seu artigo 20, Capítulo II:

Art. 20 – A comprovação do vínculo SUAS da entidade de assistência social à rede socioassistencial privada no âmbito do SUAS é condição suficiente para a concessão da certificação, no prazo e na forma a serem definidos em regulamento.

Assim, o Certificado de Entidade de Filantropia somente poderá ser concedido ou renovado para a instituição não estatal de assistência social que detenha toda esta lista de títulos e registros e demonstre, nos três anos imediatamente anteriores ao requerimento, cumulativamente:

1. estar legalmente constituída no País e em efetivo funcionamento;
2. estar previamente inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social do município de sua sede, se houver, ou no Conselho Estadual de Assistência Social, ou Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
3. estar previamente registrada no CNAS;
4. constar em seus estatutos uma série de dispositivos relacionados com a não distribuição de dividendos, não remuneração de administradores, aplicação das rendas no objeto social, destinação do patrimônio no caso de dissolução, prestação de serviços gratuitos a carentes, etc;
5. aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos vinte por cento da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições sociais usufruídas;
6. deverá informar anualmente capacidade de atendimento ao Conselho Municipal de Assistência Social (DECRETO nº 2536/1998; Lei nº 12.101/2009).

Portanto, observa-se que uma Entidade, para obter a isenção da quota patronal, leva aproximadamente cinco anos após sua constituição; neste período deve pagar o referido encargo religiosamente, pois, se tiver débito não pode obter a isenção.

Tão difícil quanto obter é manter. Uma Entidade Filantrópica deve prestar contas anualmente a diversos órgãos para manter os títulos e registros e conseqüentemente as isenções tributárias.

Parte das prestações de contas são feitas basicamente com o Relatório de Atividades e Demonstrações Contábeis, porém, no caso do INSS deve ser observada a Instrução Normativa 100 e do CNAS a Resolução 177 que determinam certas peculiaridades, de cuja informação depende da estruturação do processo nas Instituições.

Particularmente, o demonstrativo das gratuidades concedidas e do benefício usufruído requerem uma estrutura no processo de informações gerenciais e contábeis nem sempre disponíveis na instituição.

A contabilização da gratuidade e as demonstrações contábeis têm aspectos específicos na legislação que, se não cumpridos, podem determinar a perda do Certificado e conseqüentemente a perda da isenção da quota patronal.

Sendo assim, por terem desenvolvido ao longo da história um estilo próprio de gestão, essas organizações encontram dificuldades na execução das tarefas administrativas. Particularidade que, segundo Tenório (2006), e o fato de as organizações do setor público não-governamental encontrarem-se diante de grandes desafios, torna necessária a discussão sobre sua gestão.

Sob os parâmetros de um melhor ordenamento e sob as diretrizes de novas estratégias de ação, a partir desse contexto de mudanças e alternativamente ao caminho da Filantropia, foi promulgada a lei 9.790 de 23 de março de 1999, conhecida como a lei da OSCIP Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, como mencionamos. O objetivo da lei foi criar um caminho alternativo para simplificar o processo, torná-lo mais acessível, menos oneroso e mais rápido.

A lei ampliou a área de abrangência de atividades, possibilitou a remuneração de diretores e criou o contrato de parceria, entre outras alternativas.

Então, nesse caso, para ser qualificada como OSCIP, a Entidade deve atender alguns requisitos previstos em lei, tais como:

- não ter finalidade lucrativa,
- exercer atividade prevista na lei, como aquelas estabelecidas na LOAS e outras,
- estabelecer uma série definições estatutárias e
- apresentar uma lista de documentos, inclusive Demonstrações Contábeis. (Código Civil, 2005)

A Entidade com finalidades sociais deve registrar-se como OSCIP ou FILANTRÓPICA, para que tenha isenção da maioria dos tributos e possa ter acesso a determinados benefícios fiscais e recursos públicos.

Pesquisa recente produzida pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia Estatística) e pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (IBGE, 2008), em parceria com redes de Organizações da Sociedade Civil, revela que em 2005 havia 338 mil fundações privadas e associações sem fins lucrativos no país, empregando 1,7 milhão de pessoas, sendo que 79% dessas organizações não possuíam sequer um empregado formalizado.

Assim, os dados apontam para uma imensa heterogeneidade desse universo associativo.

As instituições não estatais de assistência social representam uma parcela do universo associativo brasileiro, conhecido por Terceiro Setor, em que a Pesquisa do IPEA e do IBGE (IBGE, 2008) identificou quatro categorias associativas, como se segue:

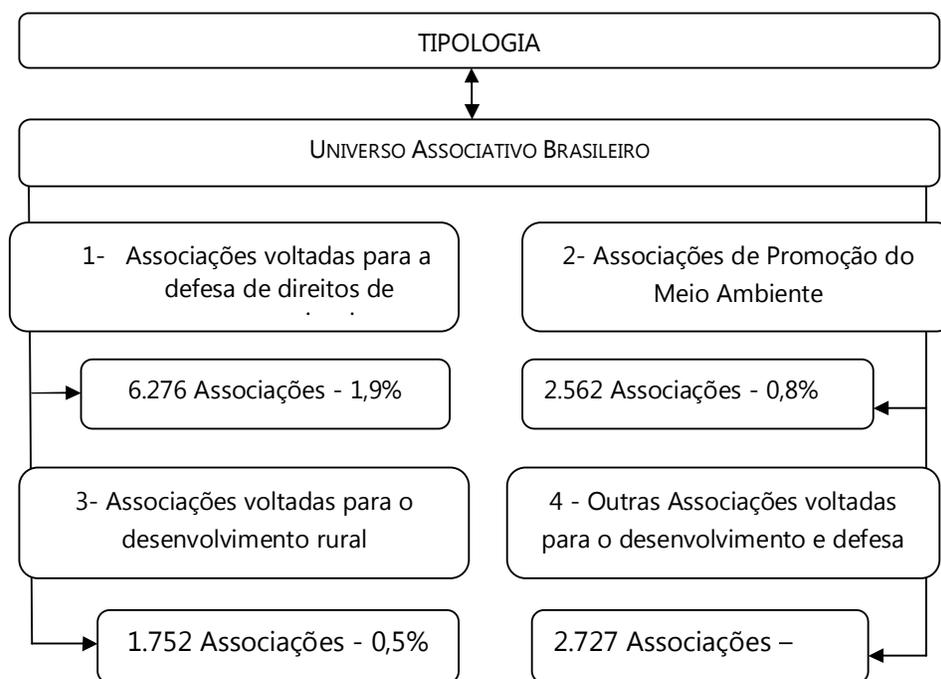


Figura 4- Organograma Estatística do Terceiro Setor (FONTE: IBGE, 2008.)

Ao analisarmos os microdados produzidos pela pesquisa do IBGE (2008), iremos constatar uma pluralidade muito grande de atuação das instituições não estatais: associações de portadores de deficiência, associações indígenas, associações feministas, centros de defesa dos direitos da criança e do adolescente, associações de promoção dos direitos humanos, associações de defesa dos direitos dos homossexuais, de direitos dos idosos, e assim por diante.

Também observamos, segundo dados produzidos pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, uma profunda divisão no Terceiro Setor. Do universo de instituições com CNPJ cadastrado, aproximadamente 250 mil entidades se consideram organizações sociais (OS), porém apenas aproximadamente 10 mil detêm a titularidade prevista na legislação vigente.

Pudemos constatar através da estatística que a quantidade de OSCIP não é tão grande, com aproximadamente 1.112 instituições cadastradas, talvez pela jovialidade e desconhecimento da lei. Por outro lado, também a quantidade de Filantrópicas é muito pequena, devido ao desconhecimento da lei, dificuldades documentais e escassez de recursos, chegando a um valor aproximado de 10.224, com o título de Utilidade Pública Federal, 8.766 com Registro no CNAS e 6.545 com o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).

Se esses dados apenas esboçam os contornos do universo com o qual estamos lidando, por outro lado, eles fazem perceber duas características que nos parecem importantes: as fortes disparidades e heterogeneidades presentes e as tendências de alteração no seu padrão associativo.

Essas características suscitam algumas perguntas, como por exemplo: quais são as consequências e os desafios que se impõem para o esforço que vem sendo empreendido desde a

instituição da LOAS até a atual definição da Política Nacional de Assistência Social na direção de circunscrever o raio de intervenção dessas instituições, de qualificar sua natureza particular e de conferir marcos comuns de regulamentação para suas atuações?

Em que medida, as exigências que vêm sendo colocadas para esse segmento são responsáveis pelas tendências de mudanças que podem se materializar no padrão associativo na esfera municipal?

E ainda, em meio as suas diferenças, quais são as possibilidades que as instituições não estatais têm ou quais estratégias estão construindo, desde a esfera municipal, para se constituírem como sujeito político coletivo capaz de intervir nas mudanças que, instituídas, pelo novos marcos regulatórios da política de assistência social, atingem substantivamente suas vidas cotidianas e alteram seu papel e localização no âmbito das políticas públicas?

Assim, diante da multiplicidade de formas e tipologias institucionais que congrega as ações do setor não estatal e, diante dos marcos legais de implantação do SUAS, especialmente no que tange às deliberações da NOB SUAS (2005) e da NOB RH/SUAS (2006), o CNAS junto aos profissionais e representantes da área, instauram a formação de um grupo de trabalho composto em sua estrutura e coordenação por conselheiros para tratar a regulamentação do artigo terceiro da LOAS.

É preciso aqui ressaltar que esses novos marcos regulatórios da Política de Assistência Social têm como um de seus eixos estruturais o ordenamento para oferta de serviços, com critérios de cofinanciamento e territorialização dos equipamentos. Isso impacta nas formas de ordenamento da gestão dos serviços ofertados pela rede não estatal, requerendo um pacto de aprimoramento e a adequabilidade das estruturas.

Desse modo, em reunião ordinária de 14 de setembro de 2005, o CNAS aprovou a versão preliminar da proposta de regulamentação do artigo 3º da Lei Orgânica de Assistência Social a partir dos estudos e proposições elaboradas pelo grupo de trabalho.

Essa proposta permitiu a discussão pública com os segmentos da sociedade civil, poderes Executivo, Judiciário, Legislativo, Ministério Público e Conselhos Municipais, Estaduais e do Distrito Federal. Após a realização do debate Nacional sobre a regulamentação do artigo 3º da LOAS, o grupo de trabalho retomou a discussão, procedeu a revisão do texto e elaborou uma proposta sobre o tema para submeter à plenária do CNAS.

O estudo empreendido pelo grupo de trabalho de regulamentação do artigo 3º da LOAS (como fora nomeado), baseou-se em premissas e antecedentes históricos, legais e teóricos sobre a referida temática.

Observou-se em seus trabalhos que a concepção de filantropia advinda desde 1889 foi dominante até a Constituição Federal de 1988, mantendo-se a lógica da certificação/isenção das instituições, em detrimento da definição de uma política pública e do conteúdo dos seus serviços. Ao contrário, o SUAS rompe com a lógica desordenada dos serviços, pautada na espontaneidade de práticas.

Com as alterações, o campo não estatal, composto por uma multiplicidade de instituições, requer de saída maior clareza no que tange à definição e caracterização das instituições relativas ao âmbito socioassistencial, distinguindo-as das demais unidades existentes.

Desse modo, o debate relativo ao artigo 3º da LOAS *considera 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.*

Sob a égide da PNAS e do SUAS, a NOB-SUAS (2005) define que a rede socioassistencial não estatal se organizará a partir de uma concepção que será coordenada pelo poder público. A partir dessa iniciativa de regulamentação, definiu-se um novo ordenamento para a Assistência Social delimitando legalmente a tipologia dos serviços que a rede deve ofertar nos territórios.

Dessa forma, a necessidade de estabelecer um referencial legal conciso no âmbito das instituições não estatais de assistência social é premente, reunindo diversas legislações dispersas e sobrepostas ao longo dos anos, de modo a promover a uniformização de procedimentos, a definição de estratégias para a participação das entidades no SUAS e na composição de uma rede socioassistencial, como também de mecanismos de acompanhamento dos serviços prestados e da concessão de certificação de assistência social a instituições dessa natureza.

Tendo por parâmetros as contribuições de Ana Maria Quiroga (2005), é possível afirmar que:

Como conjunto, essas entidades sociais a serem regulamentadas no contexto do artigo 3º da Loas apresentam formatos organizativos distintos, possuem entradas e representam aportes diferenciados à política de assistência, o que exigirá regulações diferenciadas para missões diferenciadas.

A partir de Quiroga (id.), podemos mencionar que o grande desafio da regulamentação é corresponder aos novos parâmetros de assistência social como política pública e republicana de direitos: não-confessional, mas também não-estatizante ou burocratizante. Segundo a autora, a burocratização, além de “engessar” a realidade da assistência no país, terminará por favorecer os grupos sociais com recursos e mecanismos para enfrentar e “contornar” as exigências legais.

De outro lado diríamos que a ausência de critérios, e o que se chama em avaliação de Políticas públicas³⁰ de baixos índices de burocracia, ocasionam posturas e relações oportunistas, paternalistas que descaracterizam os trabalhos relativos à Política Pública, oferecendo até mesmo à filantropia o que o Jornalista Raymundo Costa (2008) denomina pelo título de “pilantropia”. Isso tem levado a condução de projetos de lei que melhor definam o campo das isenções fiscais relativas às instituições de Assistência Social de Utilidade Pública e caráter filantrópico, especialmente a partir da Gestão Governamental dos anos de 2008/ 2009. Visto que, parece ser campo delicado eleito por senadores e

³⁰ FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. (orgs.) gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil. Belo Horizonte, PUC Minas, 2007.

deputados que, por vias “escusas”, por apadrinhamentos políticos fazem a recondução de ações que reforçam valores de corrupção.

Segundo matéria publicada na revista Eletrônica *Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas*³¹, pelo Jornalista Raymundo Costa em 12 de março de 2008, o total das isenções fiscais concedidas a entidades filantrópicas chega a R\$ 5 bilhões no país. Segundo suas produções e sob este marco, é difícil calcular quanto desse dinheiro é consumido no ralo da corrupção, mas segundo sua posição não parece ser pouco.

A matéria indica que pela auditoria realizada no país em 2006, não mais que 20 recursos de entidades acusadas de uma ou outra irregularidade foram analisados, sendo que 15 deles foram indeferidos. Ou seja, 75% do total. Percentual que se for aplicado aos R\$ 5 bilhões dá a impressionante soma de R\$ 3,7 bilhões possíveis no ralo da “pilarantropia”. (COSTA, 2008)

Como se constata, esse caminho e campo de intervenção das organizações da sociedade civil é bastante contraditório, heterogêneo e preenchido de complexos valores.

Todos esses fatores somados ao longo dos anos redundaram também na necessidade de regulamentação de critérios que definam maior clareza referente ao artigo 3º da LOAS, de modo a conferir à Assistência Social maior transparência e legitimidade como Política Pública de direitos.

Assim, a partir da regulamentação do artigo 3º da lei 8.742/93, em termos muito gerais, pode-se dizer que no contexto da assistência social podem ser identificadas as tipologias institucionais, distribuídas em 4 grupos de entidades sociais com possibilidades diferenciadas de aporte e vinculação à Política Nacional de Assistência Social (PNAS):

1. Entidades diretamente relacionadas às prestações continuadas de serviços previstos pela PNAS/SUAS.
2. Entidades cuja natureza principal não está diretamente relacionada à assistência, mas possuem dimensões, atividades e interfaces com o campo assistencial.
3. Entidades que atuam na assessoria e defesa de direitos e formação de cidadania de populações-alvo da assistência.
4. Entidades, movimentos e organizações de usuários da assistência.

Desses 4 grupos a primeira categoria é constituída por um sem-número de instituições, muitas de pequeno porte, que, por meio de parcerias e convênios, operam no âmbito dos estados e municípios os diferentes serviços atualmente oferecidos. São organizações sem fins lucrativos cuja participação é de fundamental importância. (QUIROGA, 2008)

Como conjunto de instituições com diferentes tipos de vinculação ao sistema público de assistência, estas ainda não constituem propriamente uma rede, no sentido de sua organicidade, embora seja uma meta a ser alcançada com as novas regulamentações.

³¹ Consultar endereço eletrônico: www.filantropianaopilantropia.htm – matéria atualizada em: Qua., 12 de março de 2008, 7:31.

Por sua importância para o atendimento da “população que dela necessitar”, é prioritário regulamentar a conceituação dessas instituições, bem como definir uma política pública de integração e financiamento de suas ações. Isso significa:

- Defini-las pela natureza de sua atuação e pela coerência de suas ações e atividades em relação aos objetivos e campos da PNAS;
- Garantir seu caráter público, ou seja, assegurar princípios de organização interna (mecanismos de gestão, profissionalização de quadros, sem perfil familiar ou hegemonia do caráter confessional do atendimento); transparência (prestação de contas, publicização dos dados, sistema de avaliação); e gratuidade de acesso aos serviços para os quais foram credenciadas e financiadas com recursos públicos;
- Facilitar seu credenciamento, certificações e eventuais isenções, hoje dificultados por uma verdadeira “corrida de obstáculos”, com exigências burocráticas e legais que, na prática, resultam em sua exclusão;
- Garantir acompanhamento e apoio técnico a suas ações e não apenas fiscalização burocrático-administrativa. (QUIROGA, 2008)

O segundo grupo, caracterizado pelas instituições cuja natureza principal não está diretamente relacionada à assistência, mas possuem dimensões, atividades e interfaces com o campo assistencial, faz referência àquelas entidades de educação e saúde parcialmente articuladas à rede por alguma atividade credenciada.

O terceiro grupo que menciona o conjunto de instituições que atuam na assessoria e defesa de direitos e formação de cidadania de populações-alvo da assistência é constituído por entidades igualmente sem fins lucrativos, estruturadas sob forma de organizações não-governamentais de defesa de direitos, tais como as que majoritariamente integram a Associação Brasileira de ONGs (ABONG).

E o quarto e último grupo, composto pelas organizações e movimentos de usuários é constituído, de modo geral, por organizações com menor institucionalidade e maior fragilidade organizativa, refletindo inclusive a perspectiva filantrópica e de tutela com que foram historicamente tratados os sujeitos da assistência social neste país. Contudo, são entidades com profundo conhecimento da realidade dos usuários, de suas demandas de atendimento e de suas perspectivas de novos direitos e serviços. Ainda que possam ser responsabilizadas e credenciadas para a execução de serviços assistenciais, sua missão as vincula, de maneira especial, aos campos da vigilância social e da defesa de direitos como áreas fundamentais de uma nova perspectiva de assistência orientada para a construção da cidadania.

A partir desses aportes é possível afirmar que caracterizar a tipologia das instituições não estatais de assistência social, significou um avanço no campo da assistência social. Avanço que possibilita maior clareza quanto à esfera de atuação das entidades que compõem a rede não governamental, favorecendo a tipificação dos serviços que devem ser executados pela Política Pública de Assistência Social, a partir da institucionalização do SUAS, rompendo com aquela visão somente conectada à filantropia e, por consequência, abrangendo um campo de desafios a serem superados.

Caracterizando tais instituições, especialmente aquelas voltadas para a defesa de direitos e assessoramento, no contexto da assistência social e da LOAS, com base em suas ações e em suas principais perspectivas de atuação, indicariamos com base nestas normativas, como campo de possibilidades de atuação³² os seguintes:

I. Participação e estímulo à participação social na elaboração, no monitoramento e na avaliação da política pública de assistência social (especialmente aquelas voltadas para a defesa de direitos e assessoramento);

II. Produção de estudos e pesquisas que ampliem o conhecimento da sociedade e dos gestores públicos, subsidiando a formulação e a avaliação de impactos das políticas de assistência social;

III. Socialização de conhecimentos, por meio da elaboração e distribuição de publicações, cartilhas, boletins, além de campanhas de interesse público, voltadas a informar os cidadãos sobre seus direitos de cidadania;

IV. Formação político-cidadã de grupos populares e cidadãos, nela incluindo formação e capacitação de conselheiros e lideranças populares;

V. Elaboração e difusão de metodologias para exigibilidade do cumprimento de direitos como forma de redução das desigualdades;

VI. Assessoria política e técnica para movimentos, organizações e grupos populares (de usuários), visando ao fortalecimento de seu protagonismo e à capacitação para a participação nas esferas político-sociais pertinentes;

VII. Assessoria administrativa e de gestão para organizações populares e de usuários;

VIII. Promoção da presença de usuários nos espaços e processos de participação e de representação política;

IX. Estímulo à vida associativa, à organização e à institucionalização de grupos sociais;

X. Promoção da defesa de direitos já estabelecidos por meio de distintas formas de ação e pressão na esfera política e no contexto da sociedade;

XI. Reivindicação da construção de novos direitos fundados em novos conhecimentos e novos padrões de atuação, reconhecidos nacional e internacionalmente;

XII. Desenvolvimento, sistematização e difusão de projetos inovadores de inclusão cidadã, que possam apresentar soluções alternativas a serem incorporadas nas políticas públicas;

XIII. Proposição de alternativas ao modelo de desenvolvimento e à situação de exclusão e vulnerabilidade a que são submetidos os grupos sociais beneficiários da política de assistência social;

XIV. Proposição de novas condições de atendimento aos grupos sociais beneficiários da política de assistência social;

XV. Elaboração e acompanhamento de proposições legislativas relacionadas à política de assistência social;

XVI. Monitoramento da elaboração do orçamento e da execução orçamentária da Seguridade Social;

XVII. Fortalecimento e participação em redes e fóruns da sociedade civil relacionados à assistência social, além de participação em outras articulações, subsidiando diálogos com outros movimentos sociais, bem como a interlocução desses espaços com o Executivo, o Legislativo e o Judiciário;

³² Esta listagem de ações e perspectivas foi obtida com base em pesquisa entre as entidades/ONGs associadas à Abong, em agosto de 2005.

XVIII. Realização de cursos, encontros, palestras, seminários e oficinas, voltados para o avanço da política de assistência social enquanto alicerçada de direitos sociais;

XIX. Contribuição para o aprimoramento dos mecanismos de participação popular;

XX. Apoio à formulação de propostas e aos processos organizativos e de luta dos movimentos sociais;

XXI. Análise crítica da gestão municipal, estadual e federal da política pública assistencial;

XXII. Estímulo ao desenvolvimento sustentável das comunidades e à geração de renda;

XXIII. Apoio e assessoramento a iniciativas de governos que promovam a democratização da gestão e de suas políticas;

XXIV. Intervenção no debate público e dinamização de processos de formação que se proponham a ampliar para lideranças sociais e para o conjunto da sociedade a agenda de disputas pela exigibilidade de direitos.

XXV. Responsabilização do poder público no desenvolvimento de políticas de caráter universal que efetivem direitos previstos na Constituição e na Loas;

XXVI. Realização de outras ações de interesse público, condizentes com a perspectiva de ampliação de uma sociedade mais democrática, justa e igualitária (ABONG,2005).

A construção dessa norma regulamentadora que teve início em 2005, no âmbito do CNAS, quando provocou um debate nacional, culminou na Resolução nº 191 – CNAS, desse mesmo ano, que fora transformada em decreto. Dessa forma, pelas diretrizes da PNAS, e pelas diretrizes deliberadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social podemos afirmar os seguintes ganhos:

- A reafirmação do Sistema Único de Assistência social (SUAS), integrando as entidades e a rede sociassistencial com os serviços públicos;

- O rompimento com qualquer conceito de assistência social que não seja sua compreensão como política pública;

- O aumento das possibilidades do controle social a ser exercido pelos conselhos (compostos paritariamente por sociedade civil e governo), possibilitando fiscalização, controle da qualidade dos serviços prestados;

- a possibilidade do fim da precarização, já que a PNAS define os serviços, programas e projetos de assistência social que as entidades e organizações devem executar para caracterizar o vínculo SUAS;

- a definição do que são instituições de atendimento, de assessoramento, de defesa e garantia de direitos; clarificando para a sociedade brasileira quais são suas características essenciais e o que pode ser esperado delas.

Esse conjunto de diretrizes constitui avanço, mas também desafio à institucionalização das práticas relativas à implementação da Política de Assistência Social nos territórios.

A partir do sistema descentralizado e com direção única emerge para o campo associativo assistencial das instituições não estatais e órgãos gestores a necessidade de adequação e

reordenamento, de modo que possam realizar ações sociointegradas com geração de fluxos e produção de respostas estratégicas às situações relativas à dinâmica organizacional da Política Pública de Assistência Social e à necessidade de seus beneficiários nos territórios.

3.1 - O CO - FINANCIAMENTO: DA CAIXA DE SUBVENÇÕES SOCIAIS AOS PISOS DA PROTEÇÃO SOCIAL

Apesar de ter sido criada em 1931 a Caixa de Subvenções Sociais, pelo Presidente Getúlio Vargas, o decreto 5.698/1943 (22 de junho de 1943) tratou pela primeira vez sobre a questão do financiamento de qualquer espécie de assistência ou serviço social privado através de cooperação financeira. (MESTRINER, 2001)

Em função de recebimento de recursos públicos foi previsto que a subvenção federal deveria ser concedida às instituições de assistência das seguintes modalidades: assistência médica, amparo à maternidade, proteção à saúde da criança, assistência a qualquer espécie de doentes, assistência a toda sorte de necessitados e desvalidos, assistência à velhice e à invalidez, amparo à infância e à invalidez, amparo à infância e à juventude em estado de abandono moral, intelectual ou físico, educação pré-primária, profissional secundária ou superior, educação e reeducação de adultos, educação de anormais, assistência a escolares, amparo a trabalhadores intelectuais ou manuais.(id.)

Ainda houve previsão nessa mesma legislação sobre a concessão de subvenção federal a quaisquer instituições cujo objetivo fosse a prestação de outras modalidades de assistência ou de serviços sociais não especificados. Pontua-se nesse marco legal o nível de interferência do Presidente da República, com amplos poderes para arbitrar os valores dos recursos que deveriam ser repassados às instituições, de acordo com sua conveniência, bem como para conceder subvenções quando as atividades assistenciais não estivessem regulamentadas em lei.

Esse decreto invoca o dever dos menos para com os mais necessitados, a partir da concessão de subsídios do estado na execução de ações de amparo aos pobres.

É nessa condição que é institucionalizada a primeira forma de gestão estatal da assistência social na instância federal num *mix* público – privado. (RODRIGUES, 1999)

As exigências quanto ao planejamento se subtraem em função do “sentido humanitário” e da boa vontade associada às concepções de benemerência de setores que dedicam suas ações aos “desvalidos da sorte”. Percepção que trata em segmentar duas categorias de trabalhadores: aqueles inseridos em alguma ação produtiva com carteira assinada desde a criação do Ministério do Trabalho em 1931 e, portanto beneficiários do seguro social e da legislação trabalhista e aqueles trabalhadores não incluídos em atividades produtivas ou conhecidos como trabalhadores informais, desprotegidos de qualquer amparo legal restando para estes respostas da solidariedade voluntária, conferida pelas instituições filantrópicas a partir dos subsídios do estado e de doações da caridade privada. (MESTRINER; NOZABIELLI, 2009)

Desse modo, sob a perspectiva das autoras Mestriner e Nozabielli (2009), se experimenta uma dualização no sistema de proteção social brasileiro, expresso da seguinte forma:

TRABALHADOR FORMAL	TRABALHADOR INFORMAL
<ul style="list-style-type: none"> ■ legislação trabalhista/previdenciária ■ - contribuinte ■ - seguro social ■ - direito ■ - cidadão 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pobre = LBA (1ª dama) Org. Sociais ■ - carente ■ - ajuda ■ - assistido

Figura 5 – Dualização do Sistema de Proteção Social Brasileiro.

De um lado, encontramos os trabalhadores incluídos na formalidade e, portanto, portadores de direitos e, de outro, aqueles que se situam na informalidade e, portanto, considerados “desvalidos da sorte”, pobres, carentes de ajuda, caracterizados por assistidos.

Assim, o financiamento das ações socioassistenciais atravessa o trajeto histórico que vai da esmola oferecida pela Igreja, passa pela criação da Caixa de Subvenções e vai à constituição dos Fundos Especiais de Assistência Social.

Como vimos, somente com a Criação do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, 1ª forma da presença do controle social da assistência social na burocracia do Estado brasileiro, é que se institui a função de opinar sobre a concessão de subvenção e auxílios governamentais às instituições privadas, ficando a cargo dessa instância qualquer tipo de deliberação. Mas as ações não ganham estatuto de política pública. Constituem-se num conjunto de ações direcionadas a múltiplas situações; ações fragmentadas, descontínuas e circunstanciais, movendo-se entre o formal e o informal; a assistência “estruturada” pela via dos trabalhos das instituições filantrópicas atua com sobras de recursos financeiros. (BOCHETTI, 2003)

Esse período apresenta uma relação público – privada ambígua e nebulosa segundo Mestriner (2001), na qual o Estado manipula subsídios, subvenções e isenções, através de mecanismos reguladores, pautados em convênios e certificações.

Todos esses modelos pelos quais se organizou a assistência social no Brasil sob as perspectivas de Oliveira (2003), foram se amalgamando, atravessando séculos, de modo que hoje temos um mix de todas essas configurações, o que, sem dúvida, gera grande dificuldade em distinguir a especificidade da assistência social e nela a responsabilidade do Estado e o direito de cidadania.

A assistência social ao longo de sua trajetória pela via da rede não – estatal, vai se desenvolvendo como retaguarda da área de saúde (complementação do tratamento: prótese, órtese, medicamentos, suplementos alimentares) ou de outras áreas (desenvolve propostas de formação e colocação de mão-de-obra, implantação de creches, melhoria de habitação, alfabetização de adultos, etc.)

Observamos, por conseqüência, a indefinição setorial, a superposição de ações, a pulverização de recursos, via subvenções.

As subvenções sociais consistem em transferência de recursos que independe de lei específica; instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, com o objetivo de cobrir despesas de custeio³³

Por outro lado, os órgãos ou entidades públicas responsáveis pela concessão de subvenções sociais, ao receberem o pedido das instituições que prestam serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, devem atender a dois requisitos básicos:

- a) efetuar a fiscalização para verificar se as condições de funcionamento são satisfatórias e
- b) atestar que os custos das unidades de serviços prestados são mais econômicos e atendem aos padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Criticando a previsão de concessão de subvenções sociais, anota Anna Cynthia Oliveira³⁴:

Subvenções sociais não são meio usual para a transferência de fundos públicos em países de ordenamento jurídico mais elaborado. É impossível conceber critério justo para a distribuição de recursos do contribuinte, pelo Estado, destinados “a cobrir despesas de custeio” de algumas entidades sem fins lucrativos, sem que lhes corresponda “contraprestação direta em bens ou serviços”. Transferências existem por meio de contratos ou convênios (que não devem confundir-se com doações) – mediante contraprestação de serviços de interesse do Estado. (1997, p.60)

Segundo a autora, essa prática se constitui de forma anacrônica e perigosa; podendo servir de escudo para práticas de esquemas que somente vêm a público a partir da instalação de comissões de inquérito civis públicos.

No entanto, até paradoxalmente, em relação aos *auxílios* (dotações derivadas diretamente da Lei do Orçamento que constituem transferência de capital), cabe observar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2001 (Lei n.º 9.995, de 25 de julho de 2000) prevê em seu artigo 31 novas hipóteses para concessão, incluindo como possíveis beneficiárias as organizações qualificadas como OSCIPs.

Esta lei trata da pactuação de recursos pela instauração de novos instrumentos consagrados pelos convênios e Termos de Parceria.

Identifica-se no terceiro setor uma especial aptidão para a prestação de determinados serviços, em especial para aqueles que requerem contato direto e atenção pessoal (como creches, orientação e serviços prestados a pessoas portadoras de deficiência, etc.). Com efeito, serviços que exigem comprometimento e confiança por parte dos usuários geralmente são prestados com maior eficiência por instituições sem fins lucrativos do que quando prestados diretamente pelo governo.(RODRIGUES, 1999)

³³ Instrução Normativa STN nº 01/97, art. 1º

³⁴ *Terceiro Setor: uma agenda para a reforma do marco legal*, Rio de Janeiro, Comunidade Solidária, 1997, pg.60

Em muitos casos, as organizações comunitárias podem acrescentar à prestação de serviços profissionais a “atenção”, isto é, o calor humano do companheirismo genuíno; o apoio dos entes queridos. Trata-se de uma vantagem do terceiro setor, como observam Osborne & Gaebler³⁵:

O terceiro setor é, também, o melhor quando se trata de implementar normas morais e reforçar a responsabilidade individual pela conduta. Uma instituição, por exemplo, que trabalhe com abrigos para os sem teto, escolas ou creches, precisa muitas vezes fazer cumprir um código de conduta...As instituições religiosas, os grupos comunitários e outros quase sempre têm um forte sentido de valores e o desejo de respeitá-los na prática. (1995, p.375)

Segundo os autores, se as instituições sem fins lucrativos prestam determinados serviços - saúde, educação, capacitação profissional, etc. - com mais eficiência e menor custo do que o governo; na ótica estatal nada mais razoável do que a realização de convênios ou parcerias entre o governo e o terceiro setor no atendimento de determinados serviços. Mas, para tanto, o governo precisa, de alguma forma, “contratá-las”.

Surge então a questão: como formalizar a celebração de um acordo entre o poder público - federal, estadual ou municipal - e uma instituição sem fins lucrativos? Como se dá a escolha da instituição parceira? Que procedimentos observar?

No equacionamento jurídico dessas questões, as instâncias de controle social dos conselhos de direitos e políticas têm papel fundamental, na medida em que, a partir de resoluções e editais, possam criar mecanismos e critérios estratégicos de composição da rede a partir dos diagnósticos da realidade local. Esse fator que potencializa o monitoramento e a avaliação das ações a serem implementadas e instituídas na ótica do SUAS nos territórios.

Entre as maiores dificuldades encontradas pelas instituições não estatais no Brasil, para celebração de convênios ou parcerias com o poder público, podem ser apontadas³⁶:

- a) excesso de exigências burocráticas para participação em licitações e celebração de contratos com o poder público;
- b) inexistência de normas que garantam a competição entre as entidades para a celebração de convênios com o poder público e a demanda por transparência na escolha das entidades que recebem recursos governamentais;
- c) ausência de responsabilização de dirigentes de entidades por desvio na aplicação de fundos públicos bem como prevalência de aspectos meramente formais na avaliação da prestação de contas;

³⁵Osborne, David & Gaebler, Ted. *Reiventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Trad de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 5ª ed. Brasília, MH Comunicação, 1995, pg. 375

³⁶Cf. PINTO, Céli Regina Jardim. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. DADOS - *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 3, 2006, pp. 651 a 613. E cf. ABONG. Entidades de defesa de direitos. Brasília, DF, agosto, 2005.

d) insuficiência dos recursos repassados, que não cobrem todos os custos administrativos e de pessoal. (2006, p.651-613)

A necessidade de melhorar o sistema de convênios e parcerias foi uma das justificativas para a edição da Lei nº 9.790/99, que instituiu o sistema de realização de termos de parceria entre o governo e entidades que se qualifiquem como organizações da sociedade civil de interesse público.

A Constituição Federal em vigor não só reconhece a importância da colaboração da iniciativa da rede privada na execução de tarefas consideradas eminentemente públicas – porque destinadas à coletividade como tal –, mas também consolida uma relativamente longa tradição de incentivos a estas associações que, de forma “desinteressada” e sem visar lucro, se dedicam a causas, digamos, humanitárias.

No intuito de conseguir apoio oficial, o Estado, de forma estratégica, investe em mecanismos que acabam por definir a relação de parceria do poder público com as instituições privadas e filantrópicas na área de assistência social, instaurando incrementos na forma de imunidade fiscal, isenção fiscal, subsídio, subvenção, dotação orçamentária, entre outros.

A partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, o esforço no campo do fortalecimento da Assistência Social como política pública culminou com as deliberações relativas à implantação do Sistema Único de Assistência Social, como já mencionado.

Com base nesta deliberação considerada marco histórico para a área, a partir do texto constitucional do Sistema de Seguridade Social Brasileiro, publicado desde 1988, e a partir da Política Nacional de Assistência Social publicada em 2004, são instauradas novas matrizes para a condução dos trabalhos na área. Alterações que dizem respeito às formas de gestão, as formas de financiamento e de ordenamento do conjunto dos serviços, programas e projetos desenvolvidos no campo, rompendo com uma série histórica voltada às formas de financiamento definidoras de determinado desenho de gestão para a política pública.

Essas alterações inserem no espectro de desenvolvimento da Assistência Social, alterações substantivas no âmbito do sistema de provisões, incorporando para o campo o sentido da proteção social integrada com seus subníveis e um conjunto de seguranças a serem afiançadas, também na relação do poder público com a rede não estatal.

O SUAS exige regulação estatal, normatização e monitoramento dos padrões de atenção sócioassistencial.

Como menciona a PNAS, *“Cabe ao poder público conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação”* (PNAS/2004).

Desse modo, a NOB – SUAS institui diretrizes e define que a rede socioassistencial se organizará a partir dos seguintes parâmetros:

- a) Oferta, de maneira integrada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida e à dignidade humana e à fragilidade das famílias;
- b) Caráter público de co-responsabilidade e complementaridade entre as ações governamentais e não governamentais de assistência social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos;
- c) Hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade face à demanda;
- d) Porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica através de unidades de referência e para a rede de proteção social especial por centrais de acolhimento e controle de vagas;
- e) Territorialização da rede de assistência social sob os critérios de oferta capilar de serviços baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão; localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidades e riscos sociais;
- f) Caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como com recursos próprios da rede não governamental;
- g) Referência unitária em todo o território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados de rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto a presença ou agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais (NOB-SUAS, 2005).

A partir desses referenciais compreende-se que o principal objetivo dessa regulamentação é uma definição precisa da esfera de atuação da Política de Assistência Social e sua organização como política social nos territórios.

Dessa forma, a maneira de gerir serviços e recursos é alterada, e inclusive a nomenclatura de programas e projetos (que na trajetória histórica aparecem atrelados a nomes fantasia ligados ao sentido benemerente, sem preocupação com o caráter público e administrativo da Política), nesta fase de alterações instituídas pela perspectiva de implementação do SUAS, passa a ser um quesito essencial junto aos demais critérios para as formas de operar com o sistema nos estados e municípios da federação.

Assim, essa afirmativa aponta para a necessidade de qualificação dos trabalhadores da rede estatal e da rede não estatal.

O ordenamento jurídico incita o CNAS pensar critérios de caracterização da rede prestadora não estatal, de modo que ao caracterizá-la possa melhor definir seu campo de atuação a partir do Sistema Único de Assistência Social, de forma a contribuir com padrões normativos que confirmam à gestão uma diretriz unificada nos territórios, respeitadas as particularidades e singularidades regionais e locais.

Sob esses parâmetros, entende-se que, ao qualificar a rede, ampliam-se as possibilidades e atração para o campo de outras organizações que atuam em diferentes áreas da política pública. (CEZNE, 2005)

No âmbito da Política de Assistência Social, os serviços e projetos das organizações não estatais devem ter caráter permanente, ser desenvolvidos de forma sistemática, contínua e planejada, com caráter suprapartidário e sem discriminação religiosa, ou de qualquer outra natureza.

Essa conduta estabelece novas formas de gerenciamento, rompendo com a lógica do financiamento pela via convenial historicamente marcada pelo repasse de recursos para Estados e Municípios via Caixa de Subvenções Sociais que, com a implantação dos Fundos de Assistência Social, lhes é incorporada (PNAS, 2004).

Dessa forma, as inflexões provocadas pela PNAS (2004) e pelo SUAS instauram a prevalência de categorias definidoras das formas de planejamento, que a partir dessa nova conduta de gestão passam a assumir uma conotação estratégica, rompendo com a lógica da tradição da assistência social vinculada aos “beneméritos”, aos “espontaneísmos” de uma atuação articulada à “boa vontade”, ao “amor à causa”, imprimindo ao processo de gestão uma nova racionalidade.

Essa racionalidade baseia-se no conceito de rede e de território, detalhando novas concepções para o ordenamento dos serviços ofertados e, ampliando as concepções sobre o campo das provisões, introduz de forma mais recente a Tipologia dos Serviços que devem ser ofertados pelo SUAS nos territórios, considerando o Plano Decenal e as demais publicações até então efetuadas para institucionalização do Sistema.

A partir do texto da resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 25 de novembro de 2009, o CNAS aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade do SUAS. Documento que se constitui num instrumento de organização da rede prestadora estatal e não estatal de assistência social e estabelece parâmetros e nomenclaturas específicas para os serviços ofertados.

O documento da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais padroniza a oferta dos serviços da provisão da Assistência Social e se coloca como ferramenta estratégica para o ordenamento das novas formas de partilha de recursos, articulando-se à lógica dos pisos da proteção social em seus subníveis de gestão.

Isso implica na compreensão de que, pela rede estatal e não estatal, os diretores e equipes multiprofissionais ao apresentarem programas e projetos para deliberação e execução nos territórios terão de adequá-los às perspectivas da Tipificação e não mais poderão propor um conjunto de ações que desconsidere essa padronização. Isso constitui avanço na perspectiva do ordenamento da gestão da Política Pública.

Contudo, como qualquer documento, não podemos analisá-lo por uma perspectiva unívoca³⁷. É preciso situar a sua elaboração ao contexto histórico e ponderar que, diagnosticadas novas demandas respectivas à realidade das famílias e comunidades elas terão de estar adequadas à tipificação, mas poderão também apresentar sob o vetor das necessidades humanas básicas a necessidade de introdução de uma nova agenda de direitos a ser assegurada. E, para tanto, a precisão dos dados coletados e tratados a partir dos diagnósticos e das ações de monitoramento e avaliação executadas junto à rede, deve ser reconhecida como instrumento de intervenção pública que materialize a ampliação das agendas de direitos sociais na perspectiva do reconhecimento das necessidades humanas básicas, projetando assim, como afirma Pereira (2008), para níveis mais concertados de seguridade social ao acesso. Isso quer dizer que alterações futuras no documento da tipificação dos serviços podem ser efetuadas à medida que diagnosticadas as necessidades de atendimento que requeiram no campo dos direitos sociais serviços que lhe sejam compatíveis.

Hoje, os espaços de deliberação das Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites (CIBs e CITs), como instâncias de deliberação juntos aos Conselhos de Assistência Social, funcionam como locais estratégicos nas esferas nacionais e subnacionais, de apresentação desses diagnósticos, potencializando a criação de estratégias e a constituição de mesas de negociação que favoreçam a perspectiva ideopolítica de reconhecimento e abrangência do patamar de necessidades e demandas que envolvem a conquista identitária de agrupamentos humanos à cidadania.

Sendo assim, esse documento da Tipificação não é um instrumento cristalizado, mas é a expressão concertada deste conjunto de necessidades que até ao presente foram sendo experimentadas, também no âmbito ideoplítico da conquista de direitos sociais de famílias e comunidades, que a partir das instâncias de representação conseguiram o reconhecimento destas suas necessidades e a sua inserção nas agendas públicas, tornando-se passíveis de intervenção pública estatal e não estatal. Indicador que aponta também para futuros índices de abrangência da Tipificação, na medida em que a partir do movimento de articulação dos trabalhos de base na Assistência Social forem detectadas novas necessidades de ampliação da agenda de direitos. Movimento que terá de ser fortalecido com a participação dos usuários nos espaços de deliberação e controle social. Isso sim nos aponta um desafio a ser superado junto ao ordenamento hoje proposto à rede estatal e não estatal de assistência social.

Cada tipo de serviço materializado no documento da tipificação está vinculado à racionalidade do financiamento proposto para a assistência social, hoje reformulado pela lógica dos pisos da proteção social.

Essa lógica faz emergir a superação das formas de gestão gregárias às subvenções sociais e, a partir da instauração dos pisos da proteção social, institui-se uma nova lógica de administração que prima a superação per capita dos investimentos e institui o estabelecimento das fórmulas definidas para cada piso, traçando uma nova arquitetura de condução para a política de Assistência Social nos

³⁷ Homogênea, idêntica.

territórios e especialmente àquelas correlatas ao incremento desenvolvido pelas instituições não estatais componentes da rede. (Vide figura nº 6)

Sendo assim, algumas particularidades quanto à modalidade de serviços ofertados encontram-se registradas pela rede de ONGs prestadoras de assistência social, entre os municípios da federação.

Dentre os serviços oferecidos destacamos os de creche e pré-escola (constituidores da Antiga Rede SAC – Serviço de Assistência Continuada); Serviços sociais de convivência para idosos, Serviços Socioeducativos e de capacitação para o mercado de trabalho; Serviços Sociais de Geração de Emprego e Renda; Serviços Socioeducativos e de Capacitação ao Mercado de Trabalho de Provedores de família com parentes em situação prisional; Serviços Sociais para pessoas com deficiência; Serviços Sociais para crianças e adultos na modalidade de acolhimento, abrigo, albergues, asilos.

Tais serviços, a partir da PNAS e das Normas Operacionais Básicas, passam a compor a rede de provisão da assistência social pela rede não estatal referenciada nos níveis de proteção e passam a sofrer a exigência de adequabilidade às regras instituídas pela Tipificação Nacional (Resolução nº 109/2009).

A partir dos níveis e subníveis da proteção, os serviços junto à rede não estatal passam a ser financiados através das PPPs (**P**arcerias **P**úblico **P**rivadas) para alocação de parcelas relativas aos pisos de financiamento do SUAS, que passam a ser alocados com percentuais definidos a partir do referenciamento de famílias e segmentos atendidos pela Assistência Social nos territórios e realidades locais e regionais localizados na situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Para a formulação dos Pisos, o CNAS e o MDS consideraram a série histórica dos serviços ofertados pela rede, especialmente a rede filantrópica de assistência social, situadas nos territórios de maior incidência de risco e vulnerabilidade socioeconômica.

Como exemplo, pode-se destacar o Piso Básico de Transição criado a partir da PNAS com prazo limite para término no ano de 2009. Esse piso agregou com a intitucionalização do SUAS, os investimentos na contiguidade das ações que vinham sendo financiadas à educação pré-escolar (creches), com incrementos dos Fundos Especiais de Assistência Social a partir da rede não estatal para suprir um déficit de cobertura do Estado às famílias e crianças do Território, desde a LBA, até que pudessem ser reordenados e migrar para a Educação.

Com a criação do FUNDEB (Fundo Nacional da Educação Básica) criam-se as bases para que esse serviço pudesse então migrar para a Educação, que se responsabilizará pela educação infantil deste segmento. Portanto, o PBT financiaria a ação até o período de sua migração. Ação que se confirmou. E a partir de aparatos legais o MDS instituiu portaria específica para a transição: A portaria 288 de 2009, deliberada pelas Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites de Assistência Social.

Apenas a modalidade de serviço, por se caracterizar de responsabilidade de outra pasta pública do campo das políticas sociais, teria de migrar. O recurso financeiro destinado ao Piso passará pelas

deliberações do CNAS e das Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartites a ser realocado em outros pisos prioritários do sistema de provisão social da Assistência Social.

Assim, a portaria nº 288/2009 do MDS celebra as diretrizes de realocação do recurso desse piso para os municípios e Estados que, a partir de então, passa a se materializar em incentivos aos Pisos: Básico Fixo (para fortalecimento das condições de implantação dos CRAS nos territórios dos municípios e Estados brasileiros) e ao Piso Básico Variável, com incentivos a incrementos nas ações para crianças de 0 a 06 anos como complemento a atividade escolar, ações recreativas e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; ações direcionadas a convivência para idosos assim como passível de ser alocado em última prioridade nas ações dirigidas ao Programa Projovem Adolescente já financiado pelo FNAS aos estados e municípios.

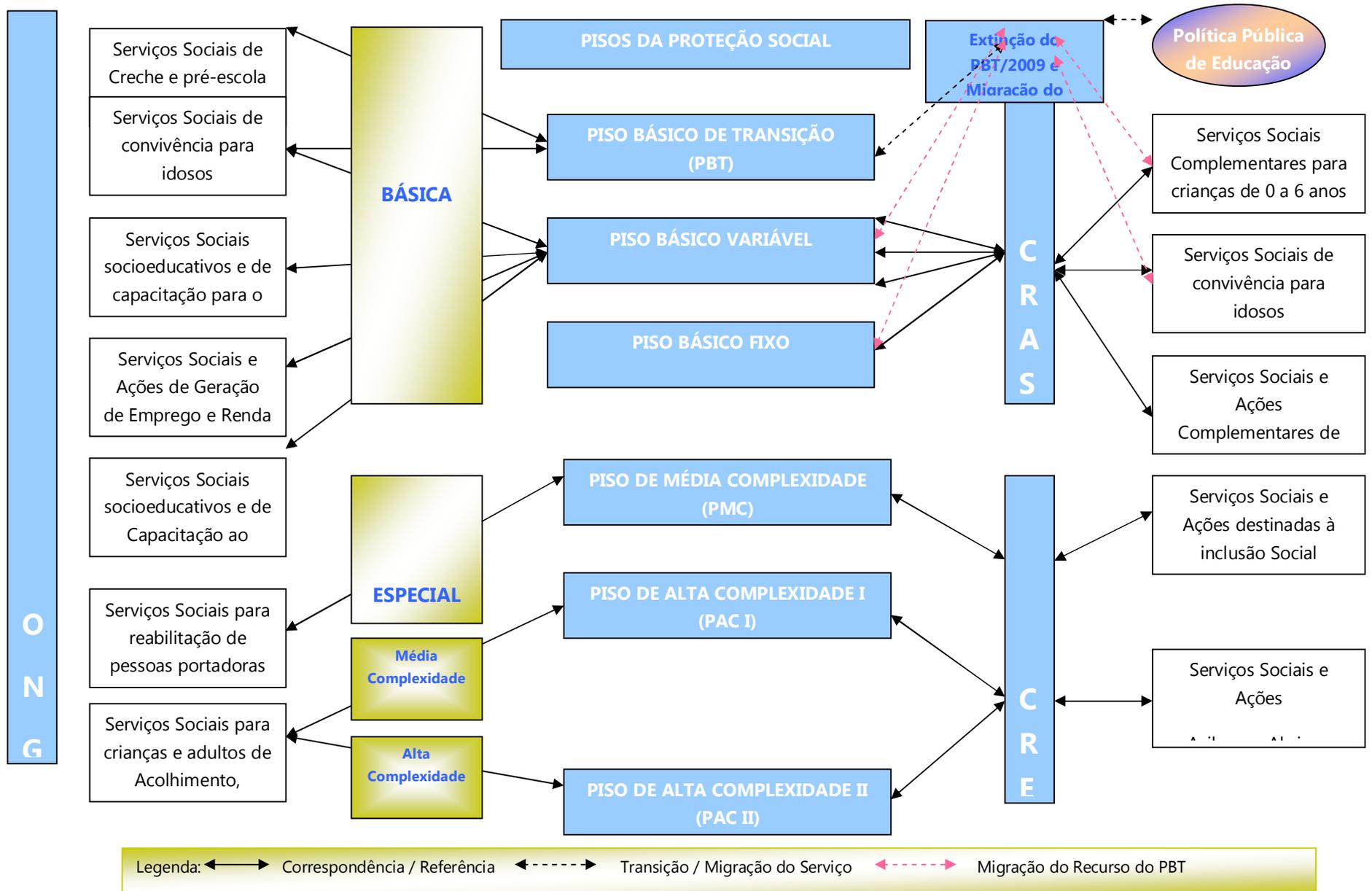


Figura 6 – Evolução das Modalidades de Provisão pela rede de Organizações Não Estatais de Assistência

A portaria também delibera sobre o termo de aceite e opção que, preenchido pelos estados e municípios a partir das diretrizes disponibilizadas e da consideração da realidade local, assegurará a alocação do recurso nos respectivos pisos, implicando no planejamento integrado entre as equipes e na prestação de contas mensais de utilização do recurso a partir do preenchimento do relatório de execução físico e financeiro disponibilizado no sítio do SUAS WEB. Todas essas alterações deverão constar dos Planos Municipais de Assistência Social nos municípios como instrumentos de ordenamento do SUAS nos territórios.

Para execução do processo de transição referente ao serviço na modalidade creche, prestado pela rede não estatal de instituições de Assistência Social para a pasta pública da Política de Educação, o MDS e o CNAS publicaram um manual de transição que data de setembro de 2008 intitulado: *Orientações sobre a Transição da Rede de Educação Infantil Financiada com Recursos da Assistência Social para a Educação: articulação entre Assistência Social e Educação*. Essa iniciativa que revela a responsabilidade pública assumida pelo Estado na condução e reorganização da rede prestadora.

Esse processo de transição previsto no documento com diretrizes estratégicas e operacionais de condução fora dirigido aos municípios e estados brasileiros que, na realidade local, deveriam aplicá-lo a partir de seus contextos, respeitadas as diversidades regionais.

Em 2005, foi instituído pela Portaria Interministerial nº 3.219, de 21 de setembro, um Grupo de Trabalho (GT) formado por integrantes do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério da Educação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para apresentar proposta de transição das creches e pré-escolas co-financiadas pelo FNAS, do âmbito da Assistência Social para o da Educação. (Manual MDS, 2008)

Ao longo do primeiro semestre de 2005, integrantes do GT participaram de seminários e debates regionais, estaduais e nacionais; vários deles promovidos pelo MEC, destinados a gestores de educação e de Assistência Social.

De abril a julho do mesmo ano, o MDS realizou um estudo denominado “pareamento”, que consistiu em verificar e comparar as informações registradas até junho de 2005, no Banco de Dados da SNAS (Secretaria Nacional de Assistência Social), com as do Censo Escolar (INEP/MEC) de 2004, visando identificar quais instituições eram comuns. A metodologia utilizada consistiu na observação de coincidências de nome e endereço (ou parte destes) nos dois cadastros. Uma vez identificada a coincidência, o Departamento de Proteção Básica criou um novo banco de dados acrescentando o código INEP da instituição pareada. (Manual MDS, 2008)

A partir dessa elaboração se permitiu saber também que um conjunto de unidades executoras do serviço na assistência social ainda não havia realizado o censo e, portanto, necessitavam de orientações ao procedimento, por se tratar de assegurar matrículas junto à rede educacional do público atendido e para possível previsão do recurso a ser alocado caso o incentivo do FUNDEB reforçasse a

parceria público – privada, entre investimentos estatais e rede de instituições não estatais, agora sob a supervisão dos profissionais da Política de Educação nos territórios.

Como podemos constatar, essas diretrizes de gestão que fazem emergir a necessidade de novas concepções de política pública, acabam por impulsionar um processo a que o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, junto ao CNAS, denominam de reordenamento da rede prestadora de serviços sócioassistenciais pela via da noção de sistema. Reordenamento que, pelo campo do repasse dos pisos, remete a alterações que envolvem, para composição da rede prestadora, especialmente, a publicação de editais para projetos sociais a partir dos conselhos municipais de assistência social. Esses editais, para serem elaborados, precisam incorporar indicadores de áreas de investimento que serão detectadas a partir dos diagnósticos produzidos nos territórios, especialmente pelos CRAS e CREAS, que realimentarão a base de informações e gerência de dados da Assistência Social, conferindo-lhe um caráter de política pública.

As ações não serão mais apresentadas pelas instituições de assistência social pela rede não estatal de modo espontâneo, ou por vivência junto às comunidades, mas a vivência por elas experimentada terá de ser traduzida no diagnóstico das necessidades da base populacional dos territórios de maior vulnerabilidade, onde se situam as instituições. A partir disso é que serão definidas as áreas para apresentação de projetos sociais na composição da rede do sistema de proteção da Assistência Social, tendo as instituições não estatais de assistência social se adequarem à apresentação dos projetos para seleção pública e para essa forma de condução dos trabalhos, envolvendo sua estrutura, nomenclatura e dinâmica de funcionamento.

As instituições são autônomas em relação ao Estado e podem desenvolver ações complementares a ação estatal. Contudo, elas não substituem o Estado em suas funções precípua de responder as demandas sociais e de promover políticas sociais. (CEZNE, 2005)

A partir do processo de descentralização e participação, as instituições socioassistenciais são compreendidas como parceiras instituintes da cidadania social através da convalidação de uma política pública, financiadas por um orçamento público, ampliando a ação pública do governo e, dessa forma, fortalecendo o caráter público que gera direitos. As organizações devem participar democraticamente dos espaços públicos de controle social e prestar contas de suas ações quando acessam o fundo público.(Cf. PNAS, 2004)

E desse modo não só devem ser reconhecidas apenas como prestadoras complementares de serviços sócio-assistenciais, mas, como afirmamos, são vistas como co-gestoras e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais dos usuários e usuárias da assistência social.

O novo ordenamento advindo com o SUAS e suas normativas implica numa relação direta junto aos equipamentos nos territórios a partir da instauração de processos de referenciamento das unidades não estatais de assistência social e das famílias que, nos territórios, acessam os serviços da rede ou dos sujeitos que se encontrem como potenciais beneficiários desses equipamentos que

constituem a rede de acesso a direitos sociais pela via da relação do poder público com os territórios das ONGs e espaços sociais onde as populações experimentam as práticas cotidianas de existência.

Assim, a perspectiva antes instaurada pela via subsidiária das subvenções sociais aos poucos, como mencionamos, passa a ser compreendida pela ótica do co-financiamento pela via estratégica dos pisos da proteção, com sua lógica de alocação estreitamente pautada na mensuração dos diagnósticos locais, sob a ótica da incorporação das diversidades regionais, com critérios de partilha e alocação dos recursos da Seguridade direcionados à esfera não contributiva da Assistência Social, com parâmetros definidos quanto à participação das organizações não estatais de assistência social, basicamente correlatos à potencialização e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

O que antes aparecia na rubrica dos fundos municipais sob a forma de subvenções estatais correlatas a mais de 40 formas de serviços, direcionados às populações com suas especificidades, hoje agrega a estrutura das contas bancárias vinculadas à dimensão jurídica dos pisos incorporados ao sistema de repasses Fundo a Fundo estabelecidos pela Norma Operacional Básica do SUAS (2005).

Dessa forma, a lógica dos pisos inscreve mais uma vez a Assistência Social no debate a respeito das necessidades e das questões relativas à identidade de determinados grupos e segmentos populacionais. Essa realidade pode ser confirmada a partir do Plano de Ação do MDS, preenchido anualmente pelo órgão gestor da Assistência Social nos estados e municípios. Ferramenta que para previsão dos repasses, apresenta-se elaborado por segmentos populacionais e campos correspondentes às metas atendidas por municípios a partir da lógica do referenciamento.

Mais uma vez é necessário atentar para as particularidades de cada segmento, conquanto é preciso também atentar para fatores que podem vir a reforçar o campo da segregação do atendimento.

É necessário pela nova lógica de intervenção considerar as particularidades de determinados grupos, conquanto se impõe como imperativo a necessidade de interlocução do atendimento com outros setores, segmentos e políticas públicas, reforçando a dinâmica intersetorial para a gestão dos serviços ofertados.

Essa dinâmica que busca reconhecer às especificidades das necessidades dos sujeitos objetiva uma abrangência que considere os processos de articulação na ampliação da universalização do acesso que, sem desconsiderar as particularidades, abranja níveis mais concertados de cobertura e interface da assistência social com as demais políticas públicas.

Forma de gestão que redefine os patamares de planejamento estratégico, rompendo com a cultura política da dádiva, mas se tomada pela dimensão do artigo 1º da LOAS que menciona que “*a assistência social, como direito do cidadão e dever do Estado é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.” (Lei 8.742/93), reforça a perspectiva da subsidiariedade.*

Se fizermos uma análise da parcela dos pisos que permitem repasses às ONG's da Assistência Social, decodificaremos um conjunto de indicadores que denotam um feixe de relações que ainda

acabam por reafirmar a subalternidade, visivelmente expressa desde o texto legal da LOAS supracitado, quando define para atendimento de necessidade humanas básicas a estrutura dos mínimos sociais. Esse fator retoma o debate, pela ótica do financiamento à rede, sobre a diretriz do mínimo existencial e abre um campo de intervenção à construção de conhecimento e práticas populares que avancem na direção da ampliação das agendas públicas.

É necessário que as práticas possam se expressar de forma mais qualificadas pela via dos diagnósticos e de estratégias que recriem, no espaço de interlocução com os conselhos, a viabilidade de sua existência junto aos usuários e profissionais da política, de modo que se possa capacitá-los a intervenções que se dirijam ao campo legislador da política de assistência social e ao âmbito de formação das agendas públicas, desde a formulação, ao controle e à avaliação dos incrementos caracterizados pelo conceito de finalidade pública das ações.

Por esta via, as instituições de assistência social que compõem a rede não estatal, na articulação com os CRAS e CREAS, podem ser precursoras do debate, na medida em que situadas nos locais de maior vulnerabilidade; na proporção em que, agregando em seu interior a linguagem dos agrupamentos e segmentos sociais alijados do acesso a direitos ou, tendo-os de forma precarizada pela via das parcelas de financiamento, traduzam em suas intervenções uma qualificada participação dos atores sociais que compõem essa arena política de ação nos espaços de deliberação dos conselhos.

Essa iniciativa poderá potencializar inclusive a ampliação das metas para acesso e atendimento.

Nesse campo o maior desafio é o da capacitação e do empoderamento³⁸ das bases e de equipes interdisciplinares. Desafio que poderá ser superado a partir da apropriação do circuito da informação, do saber que se pode produzir e, a partir de sua tradução no investimento em novas estratégias metodológicas de trabalho, que coloca mais uma vez a intrincada dificuldade de capital social das comunidades e sujeitos no solo da realidade dos municípios e estados brasileiros.

3.2 – ORGANIZAÇÕES NÃO ESTATAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DESAFIO DA CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE REDES

O conceito *rede* tem sido abordado por vários autores na tentativa de explicar seu significado. A partir da ampla utilização e das mudanças implementadas pelas inflexões advindas com o SUAS, esse tema se tornou mais complexo, sendo inserido nos estudos referentes à Assistência Social, destacando-se os elementos técnicos e sociais presentes na rede urbana.

Nessa perspectiva, na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social e na relação do poder público com as organizações não estatais um dos desafios que se apresentam é a questão da rede.

³⁸ GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e Participação da Comunidade em Políticas Sociais. Revista Saúde e Sociedade, v. 3, n.2, p 20 – 31, maio-ago, 2004.

Esse conceito muitas vezes não se concentra apenas na relação entre equipamentos e serviços como também nas formas com que as famílias e comunidades constroem seus percursos na dinâmica e na trajetória que realizam para romper os bloqueios decorrentes da falta de acesso. A categoria rede envolve assim, de saída, as questões relativas às formas e às concepções de gestão que se institucionalizam nos territórios.

Dessa forma o princípio da rede é revelador do modo como os municípios fazem a gestão e o ordenamento dos investimentos e serviços sociais públicos relativos não somente à Assistência Social mas considerando a sua interface com as demais políticas.

Um dos desafios que se apresentam a partir das novas regulamentações correlacionadas ao campo não estatal das instituições assistenciais é então a questão relativa ao formato das redes.

O trabalho com redes implica o desenvolvimento de uma metodologia de facilitação, da compreensão do processo, que possibilite o desenvolvimento, nas relações grupais, daquelas qualidades que o padrão anuncia: descentralização, transparência, conectividade, convívio produtivo entre diferentes, autonomia, interdependência e produção colaborativa.

Abordamos a perspectiva de conceitos que consideramos não finalizada, mas adensando os elementos que identificamos como essenciais para a produtividade da rede.

Assim, compreendemos que uma rede é um sistema aberto e fechado, cujos elementos estão relacionados entre si por regras, dispositivos, artefatos, protocolos e situações de comunicação não subordinada. Compartilham objetivos e tarefas comuns e, na conectividade, geram dinâmicas de auto-organização.

Por ser aberta, sua operação deve considerar as abordagens que possibilitem visão de contexto e mudanças qualitativas. Vale ressaltar que a rede opera a partir do escopo das ações programadas com definição clara e precisa de objetivos, foco, perfil de integrantes, regras, trama de interações e vínculos entre integrantes, pelos espaços que abrange.

Segundo Melucci (apud BURITY, 2001), o primeiro desafio está em apreender que o formato de redes nem sempre se apresenta como atores coletivos em si, como movimentos ou articulações que estão estruturalmente configurados como ONGs, movimentos sociais, como redes de grupos que se apresentam publicamente como tal. A partir das contribuições do autor, este momento de visibilidade só aparece "onde um campo de conflito público emerge" (id.).

Melucci (apud BURITY, 2001) afirma que, cotidianamente, a rede de relações e de grupos se mantém em latência, o que não significa inatividade, mas **um regime de existência em que o espaço público da comunidade não se confunde com o espaço público da sociedade**. A movimentação no primeiro espaço segue ritmos próprios e aparentemente invisíveis compondo passo a passo uma dinâmica na sociedade. Segundo o autor,

“[a] situação geralmente encontrada é a de uma rede de pequenos grupos submersos na vida cotidiana (...) A rede submersa, embora seja composta de pequenos grupos separados, é um circuito de trocas. Indivíduos e informações circulam ao longo do

espaço e algumas agências (instituições não estatais representativas) poderão desenvolver práticas que poderão vir a assegurar uma certa unidade a área. A rede submersa: *a)* permite um pertencimento múltiplo; *b)* é *part-time* tanto com relação ao curso da vida, quanto com relação ao tempo que absorve; *c)* o envolvimento pessoal e a solidariedade afetiva são uma condição para esse tipo de participação” (MELUCCI apud BURITY, 2001)

Assim, entre a visibilidade e a latência, multiplicam-se as redes, na esfera do cotidiano. Desde os últimos anos da década de 90 aos dias atuais, passam a nutrir um grau de representação vinculado a co-existência, de forma mais explícita, junto à esfera não estatal e ao chamamento ideopolítico na esfera pública, roubando espaço à posição central do Estado e levando à emergência de um espaço híbrido composto pelas mesclas da esfera privada e dos subsídios públicos convivendo na mesma esfera cotidiana de atuação, numa relação de simultaneidade.

As redes assim, possuem diferentes níveis, formatos e graus de densidade (cf. SCHERER – WARREN; KRISCHKE, 1987).

Por outro lado há um retorno ao local, uma tentativa de repensar o padrão das políticas públicas, muito a partir de experiências localizadas, fragmentadas em alguns casos (AVRITZER, 1999). O que muitas vezes se observa é um conjunto de equipamentos / instituições existentes nos territórios, mas sem correlação, sem o estabelecimento de diálogos e mediações entre setores e serviços. Porém, o funcionamento como rede requer mais que esta constatação, requer a criação de fluxos e protocolos intersetoriais.

Nesse campo, a partir da perspectiva de Avritzer (1999), o vetor impulsionador da multiplicação das redes associativas são as próprias mudanças nos padrões de relação entre sociedade e Estado, que têm a ver com o encolhimento do Estado sob a lógica neoliberal e com a disseminação de discursos descentralizadores, participacionistas e anti-totalitários, mas muito heterogêneos entre si.

A despeito da ambiguidade de que se revestem as experiências "oficiais" (governamentais) dessa relação, principalmente no campo das políticas sociais, mas em geral através da ênfase nas parcerias em diversas áreas, cresce a demanda por novas políticas públicas, apelando à necessidade de que a sociedade assuma responsabilidade ou co-responsabilidade pela sua formulação e execução (BURITY, 2001).

Para Burity (2001)

ambos os processos são amplamente favorecidos por e, ao mesmo tempo, indutores de toda uma mutação cultural em curso na sociedade, que diz respeito à prevalência de valores voltados ao ponto de vista da cultura política, da inserção das pessoas no mercado, e das próprias relações interpessoais no cotidiano.

Aqui, segundo o autor (id.) prevalece um imaginário entre as instituições que realizam este trabalho, reforçado pela idéia de competição, concorrência, em que o campo associativo mais forte aparece pensado agora como o mais competente e, mais eficiente. Num certo sentido, tal prevalência depõe contra a emergência da cultura cívica da cidadania, ou pelo

menos cria uma série de problemas, porque a idéia de cultura cívica está classicamente associada a modalidades de colaboração, de solidariedade, de responsabilidade pela coisa pública.

Neste contexto de mudanças no arcabouço jurídico das relações e das formas de gestão da política social, em que se tenta desenvolver uma cultura cívica democrática, ainda convivem formas culturais prevaletentes de uma outra experiência de cultura, que não é diretamente favorável a essa vivência. Materializando – se na perspectiva de discursos “inovadores” convivendo na incongruência com práticas neoconservadoras.

Finalmente, outro condicionamento importante a ser considerado como desafio para a emergência de uma nova cultura cívica de cidadania a partir do campo associativo assistencial é a prevalência gritante de desigualdades sociais, que não se expressam apenas do ponto de vista da distribuição de recursos materiais, mas também na prevalência de padrões hierárquicos de relação, os quais definem quem é mais ou menos cidadão, quem precisa se justificar para ocupar a esfera pública ou quem tem acesso "natural" a ela. Não é de admirar, então, que a correlação entre ser afro-brasileiro, mulher, pouco ou não-alfabetizado e ser mais pobre ou excluído, é uma afirmativa sólida na sociedade brasileira. As desigualdades de renda se somam ao racismo, ao machismo, ao preconceito contra os “sem-educação”, dentre outros atributos.

A competitividade associada com desigualdade econômica e verticalização das relações sociais, dessa forma, geram um quadro de dessocialização nos indivíduos, que anunciaria um perigoso vácuo no espaço público, tendencialmente ocupado por elites organizadas e pela burocracia estatal (para não falar nas redes de corrupção, que revelam cada dia uma presença mais insidiosa no interior do estado e de organizações da sociedade civil). (AVRITZER,1995)

Esse fator, se verificado, poderá ocasionar separatismos sólidos entre inclusive agentes de organizações não estatais de assistência social, na medida em que tomados por essa ideologia, por interesses altamente individuais que residem no campo das virtudes políticas poderão não se integrar na ampliação da conquista de direitos para a população atendida nesses espaços, podendo vivenciar estratégias que privilegiam a uns em detrimento de outros, até mesmo no que concerne às relações que estabelecem na composição das mesas de negociações na esfera local para aprovação de ações a serem pactuadas pelo poder público nas parcerias público-privadas (PPPs).

Nesse caso, suplementar-se-ia a competição com uma filantropia comedida. Burity (2001) afirma que entre os mais críticos do capital e do mercado, a conjunção acima referida seria uma prova da necessidade de se recomporem as forças socializadoras para recuperar um sentido de comunidade e do valor da ação coletiva.

Ainda segundo o autor, o contexto de críticas e auto-críticas do perfil das organizações políticas de esquerda, das organizações não-governamentais, de segmentos da própria burocracia estatal, aliado aos efeitos desagregadores das crises econômicas e das inovações tecnológicas das últimas décadas, têm introduzido a incerteza, a provisoriedade e a precariedade das conquistas no centro da vida social.³⁹

Sob o exame de Burity (2001)

a pluralização de alternativas e agências da ação coletiva contribui adicionalmente para tornar o quadro mais complicado – seja pela via da superposição de iniciativas voltadas para um mesmo objetivo, em concorrência umas com as outras; seja pela via da dispersão ideológica, temática e de formas de atuação; seja pela multiplicidade de inserções dos indivíduos em distintas organizações ou campos de ação.

Burity (2001) nos leva a compreender que, como perspectiva, ao estudarmos o conjunto das experiências no interior das organizações não estatais de assistência social, emerge uma preocupação com a **identidade**, tanto dos grupos quanto dos indivíduos inseridos nesse contexto. **Rever** a identidade, **questionar** a identidade, **reafirmar** a identidade tornam-se exigências correntes, imputadas aos grupos ou desencadeadas internamente a eles. Segundo o autor, pertencer a uma organização, grupo, movimento, torna-se uma **exigência** e um **problema**, quando os referenciais se turvam, as fronteiras se tornam incertas e a ameaça de desagregação ou perda de identidade se amplia.

A partir de suas contribuições Burity afirma que para o campo associativo assistencial, o desafio que se coloca situa-se para além de uma questão afeita ao indivíduo; trata-se de algo que atinge os atores coletivos e as organizações. Também eles se vêem às voltas com o questionamento de suas formas de estar-junto e de agir na esfera pública, também eles se envolvem em práticas articulatórias, construindo atores mais amplos, híbridos, mutáveis, plurais, em que as questões de identidade estão colocadas: pertencer a um movimento, a uma rede, a um campo ético-político, situar-se num campo discursivo, enfim, implica inserir-se numa “tradição” e ser, ao mesmo tempo, capaz de escolher e recolher dessa tradição e de outras, experimentar o desafio da alteridade⁴⁰, inserir-se em lutas pelo reconhecimento ou pela reparação de injustiças e desigualdades.

Situamos assim, que um aspecto fundamental da discussão se liga à definição de pertencimento adotada. Mas diríamos aqui, brevemente, que o **pertencimento** nessas condições implica comprometer-se ativamente com um “projeto” sem se deixar submeter completamente a ele, circulando entre outros e/ou vinculando-se a outros. Ademais, segundo Burity, essas experiências

³⁹ Sobre isto também consultar BAUMAN, Z. Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi/Zygmunt Bauman; Tradução, Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2005.

⁴⁰ Sobre isto consultar Telles, Vera da S. Política e Espaço Público na Constituição do “Mundo Comum”: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. In: Direitos Sociais: Afinal de que se trata?, Belo Horizonte, UFMG, 1999.

produzem um padrão de pertencimento diferente do da **coesão grupal**. Embora definam fronteiras entre o dentro e o fora (quem é participante, membro, aliado ou não; quem somos nós, quem são os outros, etc.), não são exclusivas; embora haja crenças comuns e formas comuns de “encená-las”, não são compreensivas, nem únicas, mesclando-se a outras, por vezes divergentes, descontínuas de grupo para grupo (ainda que haja pessoas participando de mais de um deles).

Nesse percurso da investigação que elucida a interface entre cultura cívica da cidadania, pela via do fortalecimento de vínculos comunitários, tecendo questões relacionadas à constituição do campo associativo das organizações não estatais de assistência social e da identidade de determinados grupos, outro desafio é apresentado então: o de trabalhar com a relação entre pertencimento e democracia, partindo da compreensão, desenvolvida por diversas correntes de pensamento social e político contemporâneo, de que as identidades políticas e sociais contemporâneas são internamente heterogêneas e, porque são assim, têm de dividir lealdades e compromissos, precisam negociar essas diversas formas de pertencimento (ALBERTO MELUCCI, 1989; 1996 e MANUEL CASTELLS, 1983; 1996 apud BURITY, 2001). Mais especificamente, nossa preocupação é investigar as novas práticas implicadas na identidade plural e nas modalidades de pertencimento que a caracterizam, observando como isto aponta para a reinvenção da concepção clássica de cidadania, de Assistência Social e para novos padrões de relacionamento entre atores coletivos no atual estágio da democratização da política pública no Brasil.

Se a vivência pessoal das formas de identificação assume a forma do múltiplo pertencimento, como já vimos anteriormente (cf. BURITY, 2000), a vivência coletiva das mesmas se traduz no campo do **associativismo**, podendo assumir tanto a forma das redes sociais já mencionadas, como a de movimentos sociais ou a de participação em grupos de alcance restrito.

Uma hipótese subjacente sob a literatura pesquisada, é que a experiência da cidadania não é mais a experiência de identidades integradas, centradas, que se apresentam sempre da mesma maneira nos diferentes espaços públicos, e privados. Antes, a cidadania se torna multi-dimensional, envolvendo às vezes as mesmas pessoas em relação com diferentes instituições, repertórios de ação, formas de se apresentarem socialmente, maneiras de construírem sua identidade.

Como consequência, também a identidade dos atores coletivos assim constituídos apresenta as marcas dessa circulação – quer nas modalidades de **asserção coletiva** (que geram movimentos específicos), quer na de **disseminação** de práticas originadas em algumas dessas experiências das organizações não estatais de assistência social (FRANCISCO, 2007), gerando demandas novas nestes últimos e permitindo certas formas de articulação entre atores vários, que podem levar à constituição de redes ou de “áreas de movimento” e constituição de novas agendas de direitos a partir da vocalização de suas demandas.

Portanto, uma análise a respeito das formas de ordenamento da rede não estatal, a partir dos instrumentos de gestão e a partir das concepções dos co-gestores se constituiu o foco da pesquisa, de modo que a partir deste estudo possamos decodificar as mediações presentes na relação dessas

organizações com o poder público e, como nesse contexto, se institucionalizam as práticas correlatas à materialização do SUAS no contexto municipal.

CAPÍTULO 4 - INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SUAS E REDE NÃO ESTATAL: PARADOXOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

4.1- A PESQUISA

Este capítulo trata dos resultados da pesquisa voltada para uma avaliação da relação poder público e instituições não estatais de assistência social: desafios para a implantação do SUAS no município de Campos dos Goytacazes.

A construção do desenho da pesquisa foi precedida pelo estabelecimento de eixos de investigação e pela identificação de diferentes dimensões que estruturam a Gestão da política de Assistência Social, a partir das quais foram derivadas suas múltiplas variáveis e indicadores.

Esses elementos formaram o Quadro Conceitual constituído a partir da LOAS e da PNAS e de uma intensa revisão de literatura sobre avaliação de Políticas sociais e sobre a política pública de Assistência Social e o terceiro setor na realidade brasileira.

Estudar as formas de institucionalização do SUAS e de operacionalização desse sistema na esfera local, requer tratar as mediações presentes as quais apontam para as tendências de consolidação, bem como apontam para a suas ramificações subculturais.

O desafio então consiste em como capturar esse reflexo, em como medir as concepções, atreladas às formas de institucionalizar as ações desde suas formas decisórias e instrumentais de pactuação e ordenamento nos territórios.

Considerando nosso interesse em avaliar a relação do poder público e das instituições não estatais de assistência social no processo de institucionalização política, a metodologia da pesquisa foi centrada na elaboração dos eixos e dimensões de análise, os quais se desdobram nas variáveis elencadas no quadro abaixo:

Quadro I – Dimensões de Análise / Variáveis

Eixos de Pesquisa
I – Concepção de Assistência Social / Referências em que se fundamentam
II – Regulação do SUAS
III – Destinatários / Processo de incorporação das demandas sociais.
IV – Gestão / Responsabilidades / Espectro de atores / Planejamento.
V – Financiamento (quem deve financiar com primazia e contrapartidas, suficiência dos critérios para repasse)

Com os eixos de pesquisa estabelecidos, optamos por uma metodologia direcionada a uma análise qualitativa voltada ao universo de instituições que formaram o conjunto da rede subvencionada pelo FMAS nos últimos 4 anos no município de Campos dos Goytacazes.

O universo dos co-gestores entrevistados foi demarcado por um quantitativo de 50% da rede subvencionada, com escolha aleatória, não centrada no segmento populacional que atendem.

Utilizamos a pesquisa de campo como estratégia para coleta de dados e a utilização da entrevista com roteiro de questões como instrumento da coleta. A elaboração desse instrumento considerou o conjunto das dimensões elencadas para análise, de forma que coletados os dados pudessem ser identificadas as variáveis e indicadores presentes nos argumentos apresentados favorecendo a análise dos discursos.

Para o avanço na compreensão sobre as relações de poder que na relação público - privada se estabelecem é preciso que inicialmente compreendamos um pouco do contexto histórico da cidade, de forma a apreender as contradições próprias das relações que na instância local se processam e que são caudatárias dos valores e da cultura política que interfere no plano da gestão das políticas públicas e nas suas formas de implementação.

Desse modo, esse capítulo se estrutura na apresentação da realidade municipal de Campos dos Goytacazes e fatores relativos aos paradoxos e desafios ao estabelecimento de critérios à gestão e financiamento do SUAS para constituição da rede não governamental. Na sequência apresentamos uma análise a respeito do Ordenamento da Rede de Instituições de Assistência Social a partir dos Planos de Trabalho, como instrumentos aos repasses dos Pisos da proteção social, e, por fim uma avaliação a respeito da implantação do SUAS a partir da ótica dos co-gestores das unidades socioassistenciais não estatais.

4.2- A REALIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES E A GESTÃO DO SUAS

Campos dos Goytacazes é município com maior georreferenciamento no âmbito do interior do Estado do Rio de Janeiro, com uma extensão territorial de 4.037,8 Km², e com uma dimensão populacional de 434.008 habitantes. Sendo assim, considerado um Pólo Regional.

Historicamente, o município tem sido considerado pólo econômico no âmbito da mesorregião Norte Fluminense com destaque para as ações sucroalcooleiras e pela exploração comercial da produção petrolífera, essencialmente no que tange à arrecadação dos royalties provenientes desta produção. O que confere à dimensão local uma particularidade própria para as formas de organização do trabalho e da produção, assim como para a distribuição da riqueza socialmente produzida, com vetores socioculturais marcantes no campo das relações societárias, conferindo ao município uma especificidade no que referencia à implementação e gestão das ações e também dos investimentos concernentes às Políticas Públicas.

Se analisarmos pela perspectiva dos processos de longa duração histórica, observaremos materializados processos de trabalho e relações que tornam peculiares as formas de

implementação dos Sistemas de Proteção Social da municipalidade, preenchidos por uma rede de valores sócio-culturais neoconservadores, na composição do tecido dos investimentos e estratégias implementadas. Práticas que vão tecendo formas de convívio e delineando a cultura política da gestão dos serviços sociais públicos.

Isso se deve ao fato de (como na maioria dos municípios brasileiros) a cidade ter cultivado por longo tempo relações de compadrio que mesclam as relações de poder ao autoritarismo, ao clientelismo e subalternidade próprios da herança conservadora do sistema escravagista de produção.

Os princípios materializados na carta constitucional de 1988, tais como o princípio da descentralização político-administrativa e o federalismo, impõem aos municípios e estados brasileiros desafios e um conjunto de alterações no plano das legislações e das práticas intergovernamentais que incidem no plano da gestão das políticas públicas.

Conquanto, a consolidação desse arcabouço legal no solo do município confronta-se com a realidade histórica das relações que naquele espaço do local foram e vão sendo construídas.

No estudo do Município de Campos dos Goytacazes, temos por observância fatos históricos que demarcam a luta de classes e acirram as relações e conflitos que se encontram no plano dos interesses políticos e econômicos direcionados a uma cultura classista, patrimonialista e coronelista com uma forte estrutura oligárquica a qual, ao longo dos séculos XVIII, XIX até a transição para o século XX foi fortemente construída sob o sistema escravagista, no qual a figura dos coronéis e latifundiários, como na maioria dos municípios brasileiros, definia a estrutura de relações e de gestão do trabalho.

As dimensões da esfera privada e as concepções e construções da esfera pública são assim atravessadas por esse arcabouço histórico que se perpetua até o presente, sob roupagens ideopolíticas e ideológicas tácitas, em que muitos mitos se renovam, a subalternidade, a subserviência e as formas de opressão são categorias políticas que aparecem na monta dos processos históricos e sociais.

Sob esse aspecto, a estrutura estatal que vem sendo construída ao longo da história no município também aparece crivada das contradições da sociedade capitalista, mas sobretudo, aparece crivada dos princípios ideoculturais correlacionados à figura patrimonialista, baseada na estrutura do coronelismo e na ideologia do favor e dos apadrinhamentos políticos assim como do compadrio nas relações e formas de gerir o espaço, os equipamentos e a vida pública.

Graham (apud ALONSO, 1997) analisa as relações entre público e privado no Brasil do século XIX, sugerindo a existência de uma aliança entre elite central e chefes locais, mediada pela patronagem. O caráter estruturador da patronagem vinha da troca de empregos por votos, estabelecendo uma cadeia de relações de dependência, que colocava os vínculos público e privado em fluxo contínuo.

No entendimento de Graham (1997), o clientelismo constituiu a trama de ligação da política no Brasil sustentando, virtualmente, todo ato político. A vitória eleitoral sempre dependeu do uso competente dessa forma de relação, perpassando a concessão de proteção, cargos oficiais e outros favores, em troca da lealdade política e pessoal. A atenção à trama clientelista sobrepunha-se aos esforços de organização de interesses econômicos ou ao fortalecimento do poder central. Com isso, as elites “*gastavam a maior parte de sua energia na formação de redes de clientelismo, ampliando seu séquito ou encontrando um protetor poderoso para suas fortunas políticas*” (GRAHAM, 1997, p.22).

Ao mesmo tempo em que sustentava a parafernália do Estado, o clientelismo se tornava uma razão em si, pois fortalecia o círculo “apadrinhamento X eleições-apadrinhamento”, baseado na troca de gratidão por favor (GRAHAM, 1997, p.229).

Esse sistema formava uma extensa trama de ligações, constatação que leva o autor a afirmar que o clientelismo gerou o Brasil. Os motivos que fundamentavam os pedidos para obtenção de nomeações ou favores, destinavam-se, em primeiro lugar, a membros da família do solicitante e, posteriormente, a amigos, correligionários ou colegas de governo. Destacavam as “boas ligações” do pretendente aos cargos e favores com o próprio sistema clientelista; em outras palavras, a lealdade política, o mérito do candidato, sua competência e conhecimentos técnicos, o lugar social do pretendente e, ainda, os valores paternalistas do missivista que qualificava os candidatos a favores como “candidato pobre”, “candidato com família grande para sustentar”, “candidato velho ou doente”, “bom pai de família” ou “bom filho” (GRAHAM, 1997, p.332). Esses critérios legitimavam a concessão de benefícios, fortalecendo a crença de que o fator mais importante para se galgarem posições pretendidas seriam os vínculos familiares, as alianças partidárias e as relações entre amigos. Não é por acaso que “*a troca de apadrinhamento por serviços e lealdade continua sendo um sinal visível até nossos dias*” (GRAHAM, 1997, p.271).

Schwarz (1991, p.16) igualmente contribui para a compreensão do cenário em que se desenvolve o clientelismo no Brasil, quando informa que a colonização brasileira produziu, com base no monopólio da terra, três classes de população: o latifundiário, o escravo e o “homem livre”. Como a relação entre os dois primeiros é clara, o autor destaca o terceiro, pois, não sendo nem proprietário nem proletário, dependia da dádiva e do favor para ter acesso à vida social.

A lógica da dádiva e do favor tornou-se o conteúdo principal dos vínculos políticos e sociais, operando nas esferas da vida particular e privada as questões que, numa sociedade de direitos, deveriam ser fixadas como de caráter público.

Abranches (1989) atualiza essa equação histórica, analisando a dinâmica decisória no interior das instituições públicas contemporâneas. Segundo o autor, prevalecem ainda hoje duas lógicas de ação política, que correspondem a perfis de grupos de interesses, os quais o autor denomina *clãs* e *facções* e que se diferenciam da lógica do mercado. As facções afirmam uma

lógica conflitiva nas transações. Os conflitos produzidos na disputa por recursos e vantagens públicas não acarretam, necessariamente, competição pela sucessão de posições entre as facções.

É importante contextualizar a expressão desses conceitos e categorias, tendo em vista que as práticas em direção à conquista dos direitos sociais no âmbito da implementação das políticas públicas no município de Campos dos Goytacazes convivem com as forças culturais de processos históricos pautados na perspectiva conflitiva do uso dos recursos públicos municipais a partir da lógica dos *clãs e facções* como demonstra Abranches (1989). Ou seja, convivem no interior do Estado e do poder público grupos de interesses e projetos societários distintos.

Apesar de município rico na arrecadação dos royalties de petróleo, Campos dos Goytacazes possui níveis de desigualdade intensos, com uma expressiva parcela da população em situação de pobreza e miséria.

A concentração da riqueza socialmente produzida nas mãos da fração de grupos da elite no poder e na gestão do município, unida a não equânime alocação dos recursos no contexto das políticas sociais conformam uma relação em muitos momentos calcada na subserviência e na troca de favores àqueles que com a caneta do poder deliberam sobre os destinos da cidade e dos investimentos públicos.

É importante ressaltar em termos conjunturais, considerando os fatores econômicos e tecnológicos, que a bacia de Campos dos Goytacazes que hoje é responsável por aproximadamente 81%⁴¹ da produção nacional de petróleo tornou o município um dos maiores receptores de royalties e participações especiais do país.

Desde o ano de 1999, Campos tornou-se um município na Região Norte Fluminense líder nas receitas relativas aos royalties:

Quadro II - Evolução das receitas dos Royalties recebidos em Campos dos Goytacazes

ANO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Royalties (R\$ milhões)	2,5	3,2	4,0	12,0	54,0	148	206	301	483	1.800	1.800	1.800	1.800	1.778,2	1.145,2

OBS: A fonte de dados utilizada não menciona se os valores estão defalcionados.

Este aumento de receita fez a cidade de Campos sair de um orçamento médio per capita anual da ordem de R\$ 98,00 (R\$ 37, 2 milhões para uma população de 376 mil pessoas – IBGE 1991) para R\$ 1.474,00 (R\$ 600 milhões para uma população de 406.989 – IBGE 2000). Isto significa um orçamento per capita em 2004, 15 vezes superior ao que possuía há dez anos atrás.

⁴¹⁴¹ Informação obtida a partir do Material do Observatório sobre o Orçamento do Município de Campos dos Goytacazes – intitulado Radiografando o Orçamento – elaborado em parceria com as universidades UCAM – Universidade Cândido Mendes, UFF – Universidade Federal Fluminense – Centro de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional – Escola de Serviço Social de Campos dos Goytacazes, e IFF – Instituto Fluminense Federal e Tecnológico e publicado no ano de 2007.

Ao avaliar esses dados confirma-se a existência de um primeiro paradoxo: houve neste município uma evolução extraordinária no recebimento dos royalties. Entretanto, os indicadores sociais nem de longe espelham a pujança econômica, ainda que o conceito implícito aos royalties, por lei, seja compensar financeiramente a sociedade e conseqüentemente, de compensar as desigualdades sociais.

Nesse sentido podemos observar que apesar dos índices ampliados de arrecadação, a evolução do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) das famílias na municipalidade é considerada ainda hoje uma das menores da Região.

Apesar da riqueza que jorra dos 546 poços explorados na Bacia de Campos, o município enfrenta os problemas pertinentes à desigual redistribuição da riqueza socialmente produzida, como atendimento à saúde insuficiente, problemas de infraestrutura urbana, déficit de habitação, aumento do processo de favelização e de pobreza.

Segundo Nogueira (2010), essa situação é chamada por alguns de paradoxo da abundância, pois associa um aumento na renda com a permanência de baixos índices de qualidade de vida.

Assim, apesar de considerado pólo Regional no âmbito Norte Fluminense, essencialmente por sua participação econômica no campo da produção petrolífera e de sua arrecadação através dos royalties como acima mencionado, o referido município aponta, indicadores de alta concentração de renda. Há índices consideráveis de desigualdades sociais, de desemprego e subemprego, com uma população em situação de vulnerabilidade que apresenta índices precários de escolarização e baixa qualificação para as ações de inclusão produtiva.

Caudatárias de um sistema pautado na desigual distribuição da riqueza desde a época da escravidão, foram sendo consolidadas as formas de enfrentamento da questão social no município de Campos.

As formas primárias de assistência tecidas no plano cultural da casa grande mais tarde se transmutam nas fronteiras de um Estado gerido pela figura do governante e de valores que o tornam “a casa grande” no espaço da cidade, onde os grupos oligárquicos se compõem e articulam os interesses do capital e as demandas advindas de um sistema produtivo que celebra suas raízes no solo das desigualdades sociais e da concentração das riquezas. Sistema, no qual a massa segregada do acesso a uma vida digna legitima as benesses das iniciativas públicas materializadas na figura dos gestores, que na posição ideológica de uma solidária complacência, concedem as iniciativas que deveriam se encontrar no plano da consciência política do direito social e que por outra via também são geridas no seu nascedouro por iniciativas das primeiras damas, da igreja, das Santas Casas de Misericórdia e demais segmentos religiosos que, nas franjas do sistema, atuam com as camadas “menos abastadas” da sociedade.

Em meio a esse cenário encontram-se as instituições filantrópicas, hoje também reconhecidas por instituições não governamentais, que pela ideologia da “misericórdia e

benemerência” passam a administrar as ações socioassistenciais no município, com o apoio dos subsídios conferidos pelo governante a partir de suas salas e gabinetes e, posteriormente com a criação da Legião Brasileira de Assistência passa a receber incentivos do Estado e do governo federal a partir das ditas parcerias com a esfera privada para o cuidado com a população em situação de risco e vulnerabilidade social.

Somente a partir da constituição de 1988 e com a instituição da Lei orgânica de Assistência Social é que o órgão gestor da política de assistência social na realidade do município passa a assumir a responsabilidade por gerir programas sociais que atendam as populações situadas na condição de miséria e desemprego.

Até os marcos do início do século XX, o município de Campos dos Goytacazes, teve as ações de Assistência Social ministradas pelas instituições filantrópicas. A partir de 1993, com o advento da Lei Orgânica de Assistência Social, a Secretaria gestora passou a assumir a coordenação dos trabalhos e a gerir a implementação de programas como o Cartão Alimentação, hoje com a nomenclatura Cheque Cidadão, o Programa Municipal Renda Mínima, Aluguel Social, SOS Habitação, os NAFs (Núcleos de Atendimento à Família, hoje transformados nos CRAS e na oferta do PAIF), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, núcleo de Atendimento Integrado à Mulher, Núcleo de Atendimento Especializado à Mulher (hoje SEHOM), Casa Abrigo Benta Pereira, Casa de passagem com serviço especializado para população de rua, serviços de acolhimento (abrigos) para mulheres vítimas de violência, serviços de acolhimento (abrigos) para crianças e adolescentes vinculados à Fundação Municipal da Infância e Juventude, e um conjunto de ações pautadas nos planos de trabalho em parcerias do poder público via gabinetes do prefeito municipal e dos secretários municipais com instituições da rede filantrópica e privada implantadas no município.

Com a implementação do Sistema Único de Assistência Social desde os anos de 2004 – 2005 e a inserção do Programa Federal Bolsa Família no contexto do sistema protetivo e do Programa Projovem Adolescente e mais recentemente do Programa Projovem Trabalhador, e com a criação do Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional, vem ampliando a inclusão de beneficiários e ampliando o quantitativo de famílias a serem acompanhadas nos territórios dos Centros de Referência.

Demanda que colocada a partir dos CRAS, sinaliza para a necessidade emergente de estruturação destes, desde às instalações físicas, aos equipamentos e Recursos Humanos para estruturação do funcionamento e acompanhamento sociofamiliar.

Esse fator coloca em evidência a relevância do planejamento setorial e intersetorial como instrumento de intervenção estratégica na municipalidade, que incida nos níveis de desenvolvimento humano local, o qual situe por foco a inter-relação entre Políticas Públicas com suas especificidades, o que confere à Assistência Social para fins dessa apresentação, a

atribuição de Política Pública de Direitos Sociais, que potencializa a articulação entre demais políticas sociais para efetiva implementação das finalidades do SUAS.

Essas características relacionadas ao campo da Assistência Social, impactam na análise das formas de implementação dos serviços, impactam ainda em uma análise em como o Estado, na perspectiva dos investimentos públicos no âmbito das políticas setoriais, se responsabiliza ou (des) responsabiliza no campo dos investimentos municipais. Esses fatores também impactam na dinâmica do escopo da Política de Assistência Social e das diretrizes de sua formulação e implementação através de programas, projetos e serviços socioassistenciais.

Ao longo dos últimos 7 anos, a Secretaria Municipal responsável pela gestão do Sistema Único de Assistência Social, vem sofrendo os rebatimentos da má administração pública dos recursos tendo suas instalações físicas sucateadas, ainda mantendo-se na estrutura dos antigos Centros Sociais Urbanos (CSUs) criados na década de 1970 e 1980. Aqui, neste ponto, vale ressaltar que as instalações físicas revelam o modo, as concepções com que é tratada a Assistência Social no espaço urbano da cidade.

Ainda num cenário de necessidades quanto à adequabilidade de sua infra-estrutura, a Secretaria gestora vem dispondo de insuficientes recursos arquitetônicos, como ordenamento de salas para gestão dos programas e benefícios socioassistenciais que, desde o ano de 2004 com a publicação da PNAS, são ordenados pelos dois níveis de proteção previstos na NOB SUAS (2005), quais sejam: a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

Os anos de 2006 e 2007 constituem um marco nos possíveis avanços em que a gestão pública vem realizando no município de Campos na área de Assistência Social. Neste período o município reelaborou o seu Plano Diretor Participativo com a Assessoria do IBAM e no Capítulo II intitulado *Cidadania e Inclusão Social, Seção I Da Promoção Social* elencou um conjunto estratégico de possíveis prioridades para investimentos, com destaque para a Assistência Social, Educação e Cultura. É preciso lembrar, conquanto, que assim como o orçamento, o planejamento não deve ser considerado uma peça de ficção, ou meramente uma carta de intenções, para as quais não se operem as mudanças necessárias.

Contraditoriamente, nesse mesmo período, o município vivenciou uma situação de calamidade pública ocasionada pelas enchentes, a qual desalojou um expressivo contingente de famílias situadas nas áreas de risco e vulnerabilidade, acrescendo os impactos e níveis de miséria e desigualdade social.

Tendo em vista a monta deste processo e sob a perspectiva emergencial de ampliação do quadro de servidores públicos municipais no âmbito da área de Serviço Social na Secretaria gestora da Assistência Social no município, o gestor da pasta valendo-se de um concurso público realizado para a área de educação, resolve efetuar uma consulta jurídica à Procuradoria Geral de forma a saber da validade em efetuar chamadas públicas deste concurso para

suprimento dos cargos de Assistente Social na secretaria responsável pelo SUAS na municipalidade.

Tendo obtido, após esta iniciativa, uma resposta favorável quanto a esse proceder, o gestor municipal e o gestor da secretaria municipal da Família e Assistência Social resolvem neste período de 2006 e 2007 realizar as chamadas do referido concurso e assim, a Assistência Social pela primeira vez na esfera local adquire um quadro expressivo de 80 assistentes sociais, os quais foram sendo admitidos e alocados nos respectivos programas existentes e CRAS já implantados.

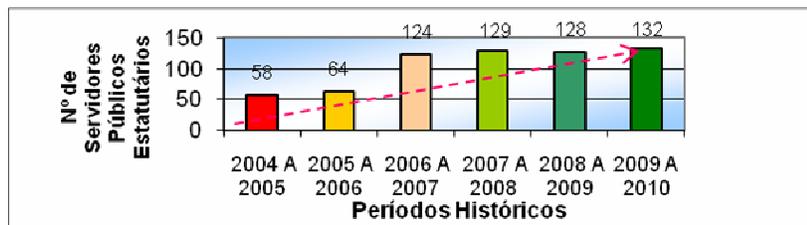


Figura 7 – Série histórica- evolução do quadro de servidores públicos municipais do SUAS

Nesse período histórico existiam quatro Centros de Referência da Assistência Social funcionando em todo o município. Número ainda bastante insuficiente para atender ao volume populacional de famílias com domicílios localizados nas áreas periféricas da região urbana e das áreas rurais da cidade.

No ano de 2007, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social é implantado e inicia suas ações com o público de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Somente no Ano de 2009 é que se amplia o quantitativo de Centros de Referência da Assistência Social com a implantação de mais 8 CRAS, totalizando um quantitativo atual de 12 Centros de Referência, distribuídos por territórios situados em áreas vulneráveis.

Apesar do avanço na estruturação de um quadro de recursos humanos, o cenário atual aponta para um quadro de crise nos investimentos sócio-assistenciais em relação ao contingente populacional que vem demandando os serviços da Assistência Social e a arrecadação, bem como a alocação dos recursos provenientes dos royalties revela um tema e um problema colocado na agenda pública das políticas sociais e do poder público de forma geral.

Os dados estatísticos relativos à análise da cobertura do Sistema Único de Assistência Social em Campos dos Goytacazes demonstra essa afirmação como se pode observar nas figuras nº 8, 9, 10.

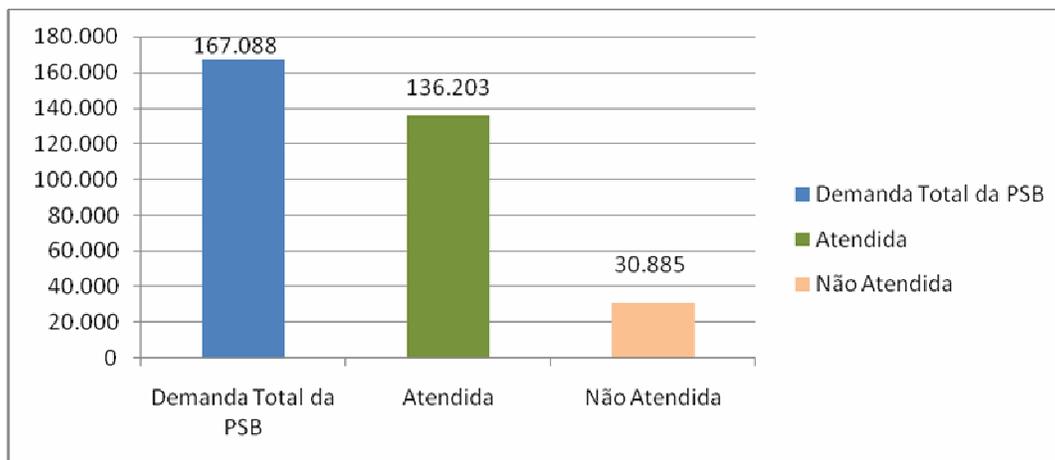


Figura 8 - Gestão da Demanda – 2009 - **Proteção Social Básica**

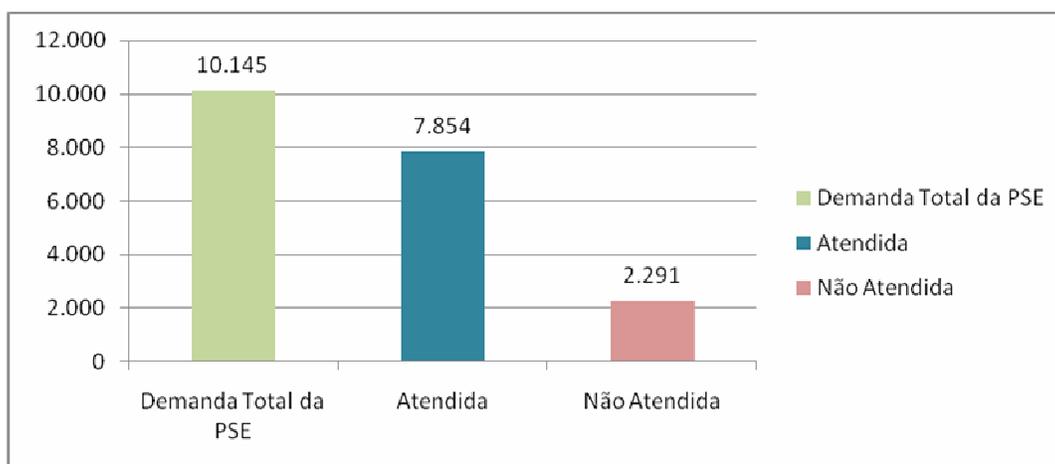


Figura 9 – Gestão da Demanda – 2009 – **Proteção Social Especial**

Análise da Cobertura - SUAS - Campos dos Goytacazes – 2009				
Demografia	População Total - SUAS	População Total Atendida	População não Atendida	Cobertura
434.008	177.233	144.057	33.176	8,12%

Figura 10 - Gestão da Demanda – 2009 – **Proteção Social Básica**

A cobertura dos investimentos em Assistência Social no município de Campos ao longo dos últimos anos, assume um caráter emergencial para os atendimentos e benefícios socioassistenciais, com poucos ou precários investimentos em programas estruturais que alterem quanti-qualitativamente as condições de vida da população em situação de pobreza.

Apenas a partir do ano 2000 a gestão municipal passa a assumir no seu quadro de prioridades investimentos, ainda que prematuros, em programas de transferência de renda.

O município conta ainda com um conjunto de instituições não estatais de Assistência Social que anualmente recebem recursos do Fundo Municipal de Assistência Social para implementar ações relativas ao campo da Proteção Social.

Do total da rede subvencionada observamos que a cobertura dos serviços atende aos segmentos da criança e do adolescente com um percentual de 53% das unidades filantrópicas realizando ações no campo da Proteção Social Básica com ações de fortalecimento de vínculos e na Proteção Social Especial de Alta Complexidade com ações direcionadas ao serviço de acolhimento institucional (abrigos); 27% desenvolvem ações para a Proteção Social de Média Complexidade voltadas para pessoas com Deficiência e 20% atendem no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade ao segmento idoso com o serviço de acolhimento institucional (asilos), como demonstra o gráfico abaixo:

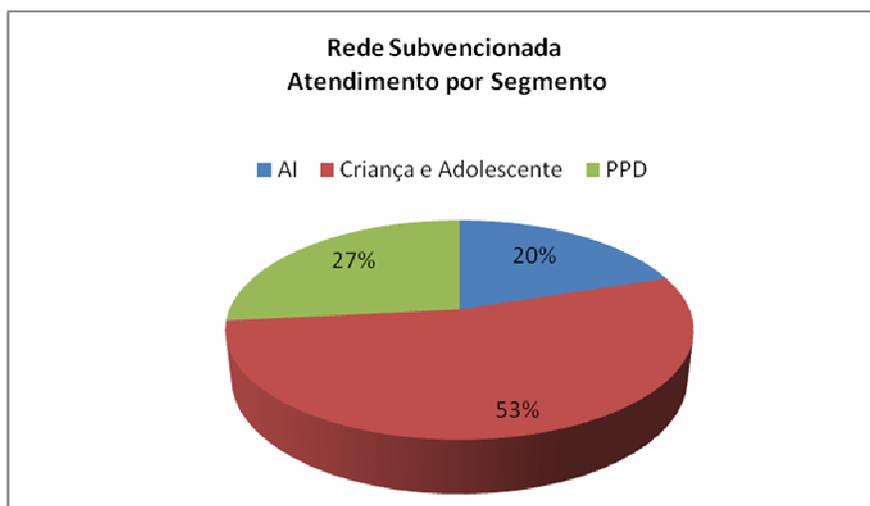


Figura 11- Rede Subvencionada – Percentual de Unidades por atendimento aos segmentos populacionais

É importante mencionar que o serviço ofertado por essa rede não assume um caráter complementar aos investimentos do Estado e nem tampouco suplementar. Essas organizações filantrópicas desenvolvem ações que são inexistentes na rede pública estatal, não dispoendo as famílias atendidas nesses espaços de outras formas de atendimento asseguradas pelo serviço público.

4.2.1 - CLIENTELISMO, CORONELISMO À CAMPISTA E A RETOMADA DOS CRITÉRIOS E DO CONTROLE SOCIAL PARA OS REPASSES DOS RECURSOS DO FUNDO PÚBLICO À ORGANIZAÇÕES NÃO ESTATAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A compreensão dos fenômenos restritivos à consolidação da democracia, em países como o Brasil, não se esgota no desvelamento da estrutura de poder burocrática com suas derivações tecnocráticas, ou com déficit na consolidação de critérios e, portanto, com baixos níveis de burocracia; antes exige um olhar sobre a estrutura de poder patrimonialista e suas

estratégias de relação política tipicamente clientelistas que, igualmente, marcaram o processo histórico do Estado a partir da realidade vivida nos Estados e municípios da nação.

SEIBEL (2006) afirma que

O clientelismo, como mecanismo de troca entre sujeitos, mediado pela prática do favor, estimula ações seletivas que perpassam as relações Estado-Sociedade e condicionam a eficácia social das políticas públicas. Essa lógica de ação político-administrativa, que se internaliza tanto ao nível dos formuladores das políticas como de sua clientela, expressa um jogo dissimulado de uma contratualidade não-explicita que reduz a favores, direitos sociais e políticos.

Essa prática pode ser constatada na realidade municipal a partir do objeto da pesquisa, no fenômeno da realização dos convênios com instituições filantrópicas de assistência social, os quais celebram parceria do poder público com um conjunto de unidades via gabinetes dos prefeitos e secretários municipais.

Os anos de 2007 e 2008 para o município de Campos dos Goytacazes, no campo da Assistência Social, foram marcados por um contexto de conflitos entre a sociedade civil no espaço dos conselhos, entre o setor de monitoramento e avaliação que inicia suas ações na consolidação do SUAS no mesmo período, na relação com o poder público e diretores de instituições “ditas” assistenciais na municipalidade.

A estrutura de poder que nesse campo se coloca referenda práticas desconexas dos princípios constitucionais de compreensão dos conselhos de direito e políticas como instâncias de deliberação das diretrizes das políticas sociais e instâncias de controle social.

Nesse âmbito, verificamos os desafios políticos e burocráticos a partir dos quais se assentam os municipalismos, centrados nos favoritismos políticos e clientelistas, até mesmo despóticos de determinados setores; ocasionando o descumprimento de critérios correlatos não somente ao controle social, como relativos à formulação da Política Pública no território, materializando uma cultura pautada nas benesses públicas e no clientelismo, bem como em posturas e práticas preenchidas de opacidade no âmbito dos investimentos e incrementos públicos do Sistema Único de Assistência Social. (Ver registro das atas do CMAS, ano 2008)

Práticas que têm seus fundamentos históricos assentados nos despotismos democráticos como sinalizado nas teses de Tocqueville (apud MENDES, 2007) presentes nas formas de gerir os recursos da Política Pública. Despotismo velado em práticas diretivas e mescladas pela benemerência histórica que atravessa a cultura da dádiva e reafirma o individualismo ilimitado, segundo o autor, consistindo no fato de que os homens se consideram simples ilhas, cujos interesses privados podem ser perpetuamente defendíveis sem necessidade de remetê-los aos interesses da esfera pública.

Segundo Tocqueville (id.), outra consequência do despotismo democrático, assentado no individualismo, está associada à crença na absoluta auto-suficiência do espírito individual,

pódio a partir do qual cada um visa a seu interesse e particularismos se erguer como juízo do mundo. O paradoxo é que democracia e despotismo aparecem “articulados por uma adequação circular”.

Segundo Maria Luiza Mestriner (2008)

Tradicionalmente, em nosso país, o Estado tem sido o último a responder diretamente pelas atenções sociais. Neste campo tem prevalecido o princípio da subsidiariedade entre o estatal e o privado, em que o Estado transfere para a sociedade as responsabilidades maiores, restringindo-se à execução de ações emergenciais. Para tanto, tem utilizado da estratégia da delegação, manipulando subsídios, subvenções e insenções por meio do mecanismo de convênios e atribuição de certificados, numa pretensa relação de parceria ou de co-produção de serviços sob o financiamento estatal. Como o Estado sempre destinou a esta área restritos recursos financeiros, que levaram à seleção de entidades sociais e pagamentos simbólicos de per capita, ele estabeleceu, com o conjunto de entidades, uma atitude ambígua e discriminada de acomodação de interesses econômicos e políticos, atravessada pelo clientelismo e fisiologismo.

Dessa forma, o Estado fez com que a assistência social transitasse sempre no campo da solidariedade, filantropia e benemerência, princípios que nem sempre representam direitos sociais, mas apenas benemerência paliativa. Fatores que vêm colocando desafios à institucionalidade do sistema de Gestão descentralizada do SUAS na esfera administrativa dos territórios que compõem a parcela dos municípios da Região Norte Fluminense.

Os conflitos vivenciados ao período do ano de 2008 em Campos dos Goytacazes relativos à intransparência quanto aos convênios de gabinete podem ser constatados nos registros de atas do Conselho Municipal de Assistência Social, que ao tempo demarcam a esfera da luta pela consolidação de critérios para pactuação do financiamento junto ao conjunto de unidades filantrópicas, e pela luta em consolidar ações no âmbito do controle social.

No registro de ata do dia 25 de abril do ano de 2008 podemos encontrar a seguinte intervenção de um conselheiro representante da sociedade civil no espaço do CMAS:

É preciso fazer a distinção entre os convênios do fundo municipal e os convênios do gabinete que possuem caráter clientelista e eleitoreiro, e que sempre estiveram alijados do conselho. (Registro de ata do CMAS, 28/04/2008)

Nesse período, o qual também fora marcado por escândalos públicos relativos à má utilização do recurso público dos royalties, em que o prefeito em exercício fora afastado do cargo da administração municipal, os conselheiros de assistência social conseguiram pelas lutas exercidas no período obter acesso à relação das instituições que pelo gabinete eram financiadas.

A partir desse registro fora realizada uma reunião extraordinária do CMAS para constituição de uma comissão e de um ofício endereçado ao ministério público. Documento que

foi instrumento de uma denúncia pública que redundou na abertura de um processo administrativo para apuração do ocorrido. (Registro de Ata do CMAS, ano 2008)

É preciso aqui ressaltar que as práticas despóticas vieram acompanhadas do que autores como Junior e Oliveira (2009) consideram por ironia e um certo cinismo no campo das intervenções que dissimulam interesses escusos a partir de uma roupagem “desavisada” e com uma aparência democrática, conquanto de fundo despótico.

Esse aspecto, a interconexão entre o privado e o público, revela a impossibilidade da afirmação tanto dos postulados do Comunitarismo como dos postulados do Liberalismo no Brasil, uma vez que os interesses individuais preponderam sobre os interesses coletivos por meio do uso indevido do bem público. Isso ainda revela um tecido social marcado por um individualismo desligado da idéia de comunidade (CARVALHO,1997) e atrelado a estamentos de personalidade e intimidade (HOLANDA, 1995) que não condizem com os preceitos de um Estado Democrático de Direito.

Essa análise pode ser apreendida quando observamos a atitude do gestor municipal, no período que assumiu a prefeitura de maneira interina até resolução das questões municipais, e que comparecendo a reunião do Conselho solicita aos conselheiros presentes a realização de visitas institucionais a tais unidades que recebiam recursos via gabinete, de modo que os conselheiros, a partir de suas respectivas comissões, oferecessem a chancela para o pagamento das ações por essas instituições realizadas.

Assim, a ata do décimo primeiro dia do mês de abril do ano de dois mil e oito registra:

O prefeito em exercício se fez presente, teceu comentários sobre os desafios de sua gestão interina, e solicitou aos conselheiros municipais uma avaliação em relação aos pedidos de convênios de instituições com o gabinete. Solicitou que fossem realizadas visitas institucionais e que os conselhos municipais dessem a chancela para a efetivação dos mesmos. Falou da necessidade de as instituições estarem credenciadas em seus respectivos conselhos como pré-requisito para realização de qualquer tipo de convênio com o poder público. (Registro de ATA do CMAS, abril, 2008)

Terreno arenoso, marcado pela disputa de interesses nem sempre explícitos mas tácitos na ordem dos procedimentos dos gestores públicos para com as unidades interessadas no recurso público e destas para com o mesmo e com a população.

É preciso destacar que a relação de instituições que recebiam o recurso público via gabinete, era algo intransparente e sigiloso, do qual apenas uma pequena cúpula política com interesses oligárquicos tinham o conhecimento.

Os atores que participavam das negociações com entidades, se concentravam na Procuradoria Geral do Município, na Controladoria e nas salas do prefeito e dos secretários municipais.

O caminho para a solicitação do recurso municipal para financiar ações junto ao poder público, na oferta de serviços ao público que, cada instituição atendia até ao ano de 2008, era percorrido como se demonstra na figura nº 7.

As relações expressas nesse contexto demarcam os indicadores da cultura política clientelista, em que o Estado compreendido na feição da “casa grande” com seus grupos oligárquicos distribui “as benesses” públicas sob a ausência de critérios compatíveis com a direção política do Sistema Único de Assistência Social, utilizando-se de uma tecnocracia e de uma democracia despótica (TOCQUEVILLE apud MENDES, 2007) que se faz instrumento de legitimidade de interesses burgueses numa sociedade movida pelo capital e pelo espólio das condições de vida e trabalho de uma massa que nos dizeres de SOUZA (2003) se constitui na “ralé estrutural”. Aquela que, vivendo as precárias condições de sobrevivência, mantém os bolsões de subdesenvolvimento os quais sustentam a trama política de interesses oligárquicos e paternalistas que se materializam no poder e nos subsídios irrisórios para satisfação de necessidades humanas e sociais.

A prática política clientelista moderna pondera Avelino Filho (1994, p.227), é mais competitiva do que sua antecessora. Ela sobrevive, substituindo os antigos laços de lealdade pela oferta de benefícios materiais, de forma a evitar e dirimir conflitos. O patrono moderno, para o autor, é o *broker*, cujo poder depende de sua habilidade de operar como intermediário entre sua clientela e os recursos públicos.

O clientelismo significa, portanto, uma ação de troca entre sujeitos que, por um lado, demandam um serviço de caráter público que, normalmente, não poderia ser obtido por meio do mercado e, de outro, por aqueles que administram ou têm acesso aos decisores sobre a concessão desse serviço. Essa intermediação dá-se via “moeda política”, cujo débito será cobrado, provavelmente, no próximo evento eleitoral.

É no campo das políticas sociais que a seleção social do tipo clientelista assume seu formato mais primário, pois se pauta na organização de relações entre Estado e sociedade baseadas no personalismo, na reciprocidade de benefícios e nas lealdades individuais. Essa lógica, como sugere Yasbek (1993, p.50), “*reforça as figuras do ‘pobre beneficiário’, do ‘desamparado’ e do ‘necessitado’, com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização pela sua condição de pobreza*”.

É nessa perspectiva que consideramos relevante discutir o clientelismo como um dos mecanismos mais expressivos de prática da ação seletiva do Estado e, que tem como uma de suas características mais marcantes a capacidade de filtrar demandas e interesses sociais.

Assim, prosseguindo nas análises, o ano de 2008 no âmbito da Gestão do SUAS no município de Campos, foi demarcado por inumeráveis reuniões ordinárias e extraordinárias do CMAS, as quais tinham por pauta dentre os assuntos relativos à gestão do SUAS, as questões correlatas à relação do poder público com instituições de assistência social.

Nesse período, considerando apontamentos da equipe de monitoramento e avaliação da Secretaria gestora da Assistência Social, no que diz respeito à necessidade de o conselho municipal de assistência social formular resoluções que consolidem critérios para caracterização das instituições de assistência social no município com diretrizes para aquisição e renovação de registro pelo CMAS e considerando as alterações efetuadas a partir do SUAS, o CMAS realizou a formação de grupo de trabalho para elaboração dos critérios e documentos que regulassem essa relação público – privada com unidades de assistência social.

A partir de então, ao término do primeiro semestre desse referido ano, o GT após trabalhar na elaboração do documento o encaminhou para plenária e fora aprovado com unanimidade pelos conselheiros. Assim, a resolução nº 008 de 11 de setembro de 2008, constituiu um primeiro marco na regularização das organizações não estatais na instância local.

Ao término do mesmo ano, o conselho pela primeira vez publica, a partir das diretrizes da PNAS e dos níveis de proteção social do SUAS, um edital para apresentação dos projetos socioassistenciais que comporiam a rede para o ano subsequente.

Ambos os documentos publicados passam a indicar os primeiros avanços quanto ao ordenamento da Assistência Social como política Pública. É necessário ressaltar que a partir do SUAS e das alterações advindas desse sistema é que as iniciativas passaram a se consolidar.

Nessa seqüência histórica, pelas denúncias chegadas ao Ministério Público quanto à má verbação da verba pública no âmbito das Políticas Sociais e do SUAS na administração municipal, este órgão de fiscalização, resolve instaurar inquérito civil público sobre o SUAS na instância local.

Assim, aos dezessete dias do mês de abril do ano de 2009, após convocação, reuniram-se em audiência pública presidida pelo Promotor da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo de Campos dos Goytacazes, representantes do Conselho Municipal de Assistência Social, Representante da procuradoria Geral do Município, Representantes da Secretaria Municipal da Família e Assistência Social, Representantes da Secretaria de Controle e Orçamento, a diretora de Finanças da Secretaria Municipal da Família e Assistência Social, representantes da Universidade Federal Fluminense (instituição de formação com cadeira no CMAS), para tratar de concessão irregular de recursos públicos pelo Município de Campos dos Goytacazes, através da realização de convênios para fins de assistência social com entidades e Organizações não-governamentais sem o devido registro no CMAS – *“configurando sobre o registro do documento prática clientelista de distribuição de recursos públicos com fins privados.”* (registro de ata da Audiência Pública, MP- RJ, abril, 2009)

A deliberação tomada a partir dessa audiência pública, ficou assim definida pelo Promotor, que estabeleceu a determinação e a exigência de que o Município de Campos somente celebre convênios com entidades registradas no CMAS e informou que as entidades de natureza social devem ser registradas em seus respectivos conselhos que liberará o alvará de

funcionamento e que, a partir dos critérios da Políticas públicas, todos os convênios terão de ser aprovados pelos Conselhos de Políticas e Direitos no município de acordo com suas áreas de atuação.

As questões relativas ao direito social e à administração das Políticas sociais no município têm assumido o caráter judicial, em que os sistemas de fiscalização e os órgãos judiciários têm sido impulsionadores tanto da área da cobertura para inclusão das famílias em programas da rede, quanto para consolidação dos critérios legitimados pela Constituição Federal via gestão pública dos recursos. Esse fator então, nos remete a pensar sobre o Estado de direitos e a forma com que ele vem operando no espaço urbano.

Historicamente, essas questões parecem remeter a um conjunto de outros tantos fatores que se colocam convergentes a uma avaliação dos Sistemas de Proteção Social, da Seguridade Social, da esfera das Políticas Públicas a partir de seu escopo e desenhos, combinando um universo de elementos à análise sobre as estratégias de acesso, sobre a cobertura dos serviços sociais, sobre a responsabilidade pública e seus raios de abrangência escalonados na geometria das relações e âmbitos de gestão. Assim, como nos remete a pensar a dinâmica da sociedade civil “des” organizada e de novas formas de organização que se adensam no espaço das mobilidades urbanas, a construção de redes estratégicas de proteção social, a judicialização do acesso e a politização do Judiciário.

De partida, é preciso dizer que estamos aqui apresentando as contradições correntes de uma cidade fragmentada, recortada por enclaves de riqueza, nichos de miséria e territórios de pobreza.

Desse modo, algumas indagações no exame do fenômeno da relação do poder público e rede privada de assistência social quanto ao financiamento dos convênios e repasses dos pisos da projeção têm suscitado um conjunto de questões para o campo da pesquisa e para o campo da produção do conhecimento.

Na figura nº 12 a seguir, podemos constatar a série histórica dos procedimentos da gestão pública para pactuação das ações junto à rede de organizações não estatais situadas no município de Campos dos Goytacazes. É possível pela figura visualizar o caminho com que são efetuados os convênios com a rede filantrópica.

Até o ano de 2007 há a predominância e a preponderância dos convênios efetuados em salas e gabinetes de prefeitos e secretários das pastas públicas municipais, sem os critérios de controle social e da Política Nacional de Assistência Social.

Nesse âmbito, verificamos os desafios políticos e burocráticos a partir dos quais se assentam os municipalismos, centrados nos favoritismos políticos e clientelistas, até mesmo despóticos de determinados setores; quando até 2007 à revelia dos conselhos e dos critérios executavam repasses à unidades filantrópicas, ocasionando o descumprimento de critérios correlatos não somente ao controle social, como relativos à formulação da Política Pública no

território, materializando uma cultura política pautada nas benesses públicas e no clientelismo, bem como em posturas e práticas preenchidas de opacidade no âmbito dos investimentos e incrementos públicos do Sistema Único de Assistência Social. Situação que ocasionou a existência de uma rede paralela sendo financiada pelo poder público mas apartada das conexões burocráticas da Assistência Social e descaracterizada dos patamares legítimos da Política Nacional.

Somente ao término do ano de 2008 foi iniciado o processo de abertura dos editais públicos para pactuação dos investimentos da rede socioassistencial privada, adequado aos princípios da Proteção Social Básica e Especial em seus níveis e subníveis de complexidade e atenção.

O ano de 2008 se constitui para o município um marco para o avanço no curso das práticas relativas à gestão da Assistência Social no que respeita a relação do poder público com a rede privada e com as instâncias de controle e deliberação sobre as diretrizes operacionais da Política Pública.

RELAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS – (PPPs)

Sociedade Civil. Organizações Não Estatais. Estado. Governo e Instâncias de Controle

Até o Ano de 2007 – Subvencões Municipais e Investimentos Federais



Ano de 2008 ao Ano de 2010 – Subvencões Municipais e Investimentos

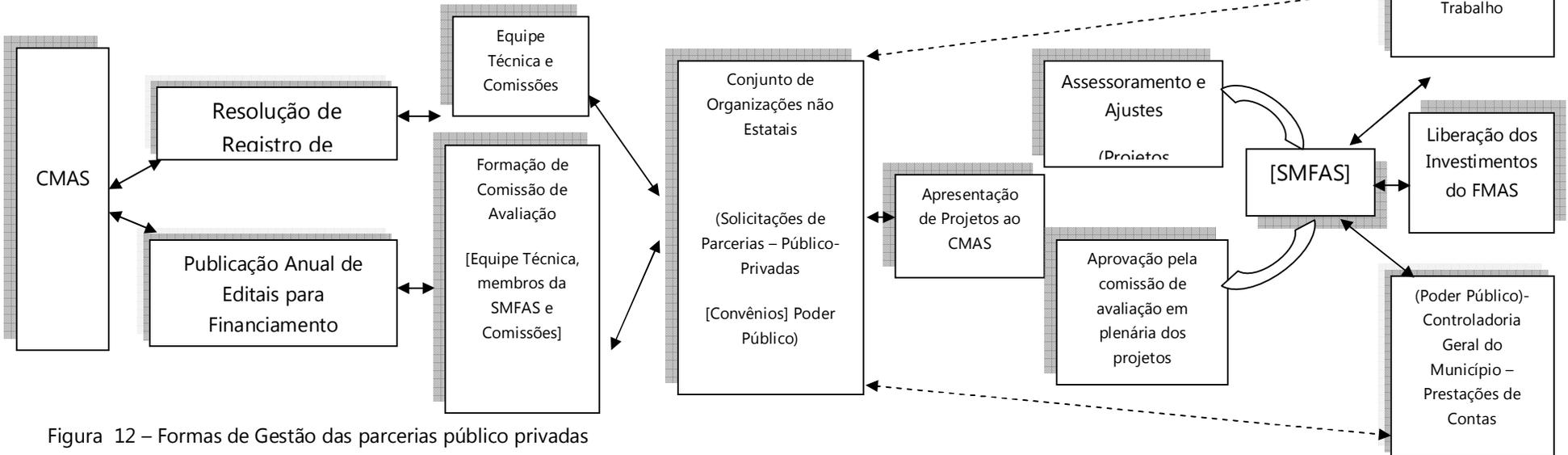


Figura 12 – Formas de Gestão das parcerias público privadas

4.3 – MAPEAMENTO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NÃO ESTATAL FINANCIADA PELO FMAS – MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

A partir do documento publicado pela resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, que trata da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e a partir das iniciativas implementadas por esta pesquisa, iniciamos o mapeamento dos serviços ofertados pela rede privada subvencionada com recursos dos Pisos da Proteção Social alocados no Fundo Municipal de Assistência Social no município de Campos dos Goytacazes/RJ.

A partir dessa iniciativa e da análise dos espelhos dos Quadros de Detalhamento das Despesas, constatamos que as unidades filantrópicas recebem recursos da Fonte – FMAS, conquanto em duas modalidades: uma composta por recursos do repasse Fundo a Fundo via ministério de Desenvolvimento Social a partir dos Pisos da Proteção Social e outra relativa a recursos do próprio município de Campos dos Goytacazes considerada assim como subvenção municipal.

Mediante consultas efetuadas ao Fundo Municipal de Assistência Social, no curso dos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010, pelas ações preliminares e posteriores a estruturação da pesquisa, constatamos que para o repasse dos Pisos do recurso Federal o município a partir da gestão do Fundo junto à Procuradoria Geral e junto ao Controle e Orçamento utilizam como instrumento da pactuação os termos de compromissos e Planos de trabalho assinados pelos gestores das instituições não estatais e pelo gestor da pasta da Assistência Social. Constatamos a partir do material consultado que esse instrumental é o mesmo desde o período dos investimentos via LBA – Legião Brasileira de Assistência Social.

A pesquisa constatou que, a partir do ano de 2006 depois da Implantação do SUAS, nenhuma alteração foi promovida pelo município quanto a utilização deste instrumental, não estando até o presente adequado às exigências e alterações provocadas pelas novas inflexões da Política Pública. A estrutura dos planos e dos termos de compromisso não contemplam as seguranças afiançadas, os tipos de provisões e não se adequam aos campos e níveis da proteção social em que se ordena a assistência social, como política pública de seguridade social.

A análise dos documentos nos revelou que o município não efetuou, na realidade, um pacto de aprimoramento da gestão, convivendo com uma estrutura frágil e arcaica nas formas de gerir os recursos humanos e financeiros, provocando uma desconexão da gestão com as transformações advindas com a PNAS desde 2004, estando assentada em princípios que afirmam o conservadorismo histórico em que se desenvolveu a Assistência Social no histórico da realidade dos municípios brasileiros.

Esse indicador demonstra a tendência de institucionalização das ações socioassistenciais que vêm sendo geridas na instância local e denota ainda os muitos desafios relativos à implantação e implementação do monitoramento, avaliação e da gestão da informação junto ao

segmento não estatal na composição da rede prevista no arcabouço legal da Política Pública de Assistência Social.

Isso acena para a necessidade urgente de tomar essa área como espaço estratégico de extensão aos direitos humanos e sociais dirigidos aos grupos populacionais tradicionalmente excluídos, e como afirma Sposati (2006), permitindo aliançar esta com outras áreas governamentais de modo que proporcione a contínua abertura das políticas setoriais para os interesses populares. Nesse sentido a Assistência Social passa a ser uma área de construção de uma nova perspectiva social, isto é, constrói um outro conceito de público e de forma pública dos serviços sociais. Rompendo com a ideologia do particularismo em que se funda.

Esse posicionamento favorece a seleção das parcerias em que alicerça a produção de serviços de modo a favorecer as organizações de fato comprometidas com tal perspectiva. De maneira a tornar as parcerias um espaço de gestão da “coisa pública”, rompendo o clientelismo tutelar.

Tais propósitos exigem equacionar novas formas de gerência, como: bancos de projetos, adoção de medidas ágeis e estratégias de investimentos que possibilitem ações incisivas e de efeitos avaliáveis.

Sob a ótica de Sposati (id.) a assistência social examinada a partir das organizações populares, constitui área estratégica de extensão dos direitos sociais. Ela é a área que introduz no Estado o reconhecimento ainda que eventual das necessidades sociais de grupos populares.

Segundo ela, a assistência social pública como área de ação governamental deve ser estrategicamente articulada como espaço de reconhecimento e atenção pelo Estado das necessidades dos mais espoliados. Isso significa:

- a) Dar-lhe estatuto de política social construindo sua visibilidade e colocando-a em debate e, no debate social, econômico e político;
- b) Reverter seu caráter discriminador em espaço estratégico de extensão da identidade, da representação e das atenções sociais aos segmentos mais espoliados(SPOSATI, 2006).

Alcançar esse patamar estratégico exige, porém, novos elementos sobre o sistema de atenção governamental e não governamental identificando-os como assistência social.

Assim, é preciso incluir a Assistência Social no debate econômico, político e social de implementação das Políticas Urbanas e Sociais e retirá-la, na instância do município, do lócus concebido como porão das demais políticas, em que a realidade do sucateamento das ações parece ser a tônica dos processos sociais e de trabalho implementados e os movimentos de implantação das novas diretrizes do SUAS convivem com o paradoxo das estruturas arcaicas de implementação dos processos de gestão.

Esse modelo se constitui estratégico se considerarmos as estruturas políticas que fundamentam o sistema econômico, e a base produtiva local, em que os valores do clientelismo político, dos favoritismos partidários de grupos como se fossem comitês oligárquicos sustentam

práticas pautadas na ganância política pelos votos e pela permanência no poder de “comando” da “coisa pública”, por uma ótica gerenciada por interesses coronelistas e particularistas, na qual as camadas menos favorecidas pelo acesso são tratadas com as migalhas e sobras de recursos do orçamento público municipal.

Os maiores investimentos, frutos das lutas e conquistas dos segmentos e órgãos de controle social no campo da política pública ora em análise, também assumem um aparecer social e político firmado na ideologia da benemerência dos gestores, assumindo uma conotação fetichizada e mitificada da assistência social, cujos procederes se alicerçam na intencionalidade de barganharem a legitimidade da população para permanecerem no poder administrando conflitos e negociando consensos.

Crescer a interlocução política dessa área com intervenções qualificadas é fundamental, reposicionando seu perfil nas várias instâncias governamentais e também nos espaços não estatais de sua implementação.

Conquanto, um primeiro desafio precisa ser superado, quer seja, conhecer o conjunto dos equipamentos existentes e mapear o seu conjunto de provisões até o momento desenvolvidas.

Desse modo, a iniciativa deste trabalho científico priorizou o mapeamento dos serviços mais recentes financiados pelo Fundo Municipal de Assistência Social junto à rede não estatal. Campo das ppps – Parceria Público Privadas – que sempre se constituiu no gargalo dos desafios e problemas da Política Pública e ainda se constitui em terreno contraditório e arenoso, no qual não cabem aventuras, senão a perspicácia da razão que a tudo observa e decodifica e do saber capaz de perscrutar e extrair do conjunto das mediações as estratégias possíveis de intervenção no campo da ampliação dos acessos a direitos humanos e sociais.

É preciso lembrar que a participação social também se constitui em um direito social a ser legitimado pela organização popular dos usuários dos serviços socioassistenciais. Direito que ao longo da história ficou em grande medida submetido à luta por criar mecanismos de acesso, em que a população usuária se ateve e se atém aos labirintos e circuitos que precisam criar para romper com as burocracias públicas e com o sistema tecnocrático implementado.

Assim, o caráter pontual e eventual com que as ações são pensadas, planejadas e equacionadas limita as possíveis alianças e negociações.

Sob o pleito de conhecer essa rede não estatal financiada pela Assistência Social em Campos dos Goytacazes, na finalidade de explicitar os serviços implementados e caracterizar o perfil das unidades filantrópicas que participam dos investimentos da Política, apresentamos a seguir a tipificação dos serviços e os dados coletados próprios da análise documental dos projetos e estatutos institucionais, referentes ao percentual dos 50% das organizações pesquisadas, no intento de demonstrar um diagnóstico que se aproxime das questões e da gestão da Assistência Social por este segmento.

A partir do quadro nº1 anexo 1, podemos observar o mapeamento da rede de CRAS já implantados com a oferta dos Programas da Proteção Social Básica; o mapeamento da Proteção Social Especial e na seqüência o conjunto das instituições não estatais de assistência social pesquisadas com a descrição e nomenclatura dos serviços ofertados, com as provisões e seguranças afiançadas como prevê a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

As instituições não estatais de assistência social que recebem financiamento do Fundo Municipal de Assistência Social, em geral, recebem investimentos na modalidade de subvenções municipais relativas a recursos investidos do orçamento municipal da Assistência Social e recursos advindos dos pisos da proteção social em seus níveis e subníveis alocados pelo repasse fundo a fundo.

No item 2.3.1, Figura nº 13, destacamos a evolução das Subvenções Sociais investidas pelo Município de Campos dos Goytacazes a partir dos recursos do orçamento municipal do Fundo de Assistência Social em uma série histórica dos anos de 2007 a 2010.

Na seqüência, as demonstrações do item 2.3.2, nas figuras 14, 15 e 16 apresentam a configuração da rede não estatal de Assistência Social no município, com a capacidade de atendimento institucional e a modalidade de serviço ofertado por segmento financiada no curso do ano de 2009 com os Pisos da Proteção Social repassados pelo sistema nacional Fundo a Fundo.

Nesse ano, poderemos observar a existência do serviço creche financiado desde o período da LBA, como componente da série histórica dos serviços da educação ofertados pela assistência social, em detrimento da ausência de cobertura dessa ação na rede pública estatal. Configuração que no município de Campos dos Goytacazes existe desde a fase histórica de construção dos Centros Sociais Urbanos (CSUs). Com o advento do SUAS esses serviços passaram a ser financiados pelo Piso Básico de Transição (PBT) e tiveram os aportes do FMAS até o término do ano de 2009, quando deixaram de ser financiados com a proposta de migração para a pasta da Educação no município, como previsto pelo MDS.

Desse modo, no item 2.3.3, nas figuras 17, 18, 19, 20 e 21 observamos o registro da rede socioassistencial não estatal financiada no ano de 2010. Constatamos assim, a ausência da oferta da ação educacional, e a presença da modalidade de intervenção socioassistencial do serviço ofertado para crianças de 0 a 6 anos e de 6 a 14 anos como prevê a PNAS (2004).

Em ambos os anos os serviços ofertados no âmbito da Proteção Social Especial de média e alta complexidade que se vinculam ao segmento de pessoas com deficiência e idosos, respectivamente, permanecem na mesma série histórica. Isso quer dizer que são ofertados com as mesmas metas pactuadas, valores financiados e modalidades executadas, anteriores inclusive à implantação do SUAS no ano de 2004. Esse indicador parece demonstrar a necessidade de avaliação da cobertura das ações e serviços socioassistenciais oferecidos a essas populações nos

níveis da proteção social, indicando parâmetros de revisão e de adequabilidade às necessidades dos usuários e suas famílias.

4.3.1 –EVOLUÇÃO DAS SUBVENÇÕES SOCIAIS INVESTIDAS PELO MUNICÍPIO JUNTO AO CONJUNTO DE ORGANIZAÇÕES NÃO ESTATAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

FONTE 0144							
ANO	Dotação Inicial	Suplementação	Anulações	Dotação Atualizada	Dotação Empenhada	Dotação Líquida	Dotação Paga
2007	0	1.324.246,74	-291.391,94	1.032.854,80	1.032.854,80	1.032.854,80	791.986,94
2008	1.320.000,00	121.071,00	-518.071,00	923.000,00	811.782,95	811.782,95	811.782,95
2009	1.500.000,00	0	0	1.500.000,00	820.097,80	694.697,80	694.697,80
2010	1.500.000,00	500.000,00	0	2.000.000,00	até maio 469.022,58	até maio 52.113,62	até maio 35.553,76

Figura 13- Evolução das Subvenções Sociais de 2007 a 2010. FONTE: Quadro de Detalhamento das Despesas do FMAS- Campos dos Goytacazes, 2010.

4.3.2- CONFIGURAÇÃO DA REDE ATÉ O TÉRMINO DO ANO DE 2009.

Segmento Criança e Adolescente:		
Unidades Socioassistenciais	Capacidade	Programa/Ação
1 - Associação Beneficente Menino Jesus	At.90 Crianças	Creche
2 - Associação Evangélica Luz e Vida	65 Crianças	Creche
3 - Associação Monsenhor Severino	80 Crianças	Creche
4 - Grupo Espírita Francisco de Assis	72 Crianças	PSB -Creche / Ed. Complem.
5 - Lar Fabiano de Cristo	200 famílias	PSB - Creche/Ed. Complem.
6 - Obra do Salvador	220 famílias	PSB - Qualif. Profis.
7 - União Assistencial São José	200 Crianças/At.50	Creche
8 - Casa do Pequeno Jornaleiro	Casa Lar - 10 Cçs/ C.cov.- 100	PSE - Abrigo - PSB - Centro de Conv.

Figura 14 – Rede Socioassistencial Não Estatal – Segmento Criança e Adolescente – Ano 2009

Segmento Idoso		
Unidades Socioassistenciais	Capacidade	Programa/Ação
1 - Associação Mant. Do Asilo Nª Srª. do Carmo	65 idosos	PSE – Asilo
2 - Associação Monsenhor Severino	120 idosos / At. 96	PSE – Asilo
3 - Obra do Salvador	220 famílias Ref.	PSB - Centro de Conviv.

Figura 15 – Rede Socioassistencial Não Estatal – Segmento Idoso – Ano 2009

4.3.3- CONFIGURAÇÃO DA REDE EM 2010

Segmento Criança e Adolescente:		
Unidades Socioassistenciais	Capacidade	Programa/Ação
4 - Grupo Espírita Francisco de Assis	72 Crianças	PSB/ Serviço de conv. E Fort.Vinc. 4 a 6 anos
6 - Obra do Salvador	220 famílias	PSB - Qualif. Profis.
7 - União Assistencial São José	200 Crianças/At.50	PSB/ Serviço de Conv. E Fort. De Vinc. 6 a 14 anos

Figura 17 – Rede Socioassistencial Não Estatal – segmento Criança e Adolescente – Ano 2010

Segmento Idoso		
Unidades Socioassistenciais	Capacidade	Programa/Ação
1 - Associação Mant. Do Asilo Nª Srª. do Carmo	65 idosos	PSE – Asilo
2 - Associação Monsenhor Severino	120 idosos / At. 96	PSE – Asilo

Figura 18 – Rede Socioassistencial Não Estatal – Segmento Idoso – Ano 2010

Segmento Pessoa Com Deficiência		
Unidades Socioassistenciais	Capacidade	Programa/Ação
1 - Associação de Proteção e Orientação aos Excepcionais	250 famílias	Ed./Qualif.Profiss.
2 - Associação de Pais de e Amigos dos Excepcionais		Serv.Reabilitação
3 - Associação de Pais de Pessoas Especiais	200 Crianças/At.120	Serv. Saúde/Fono_Fisio.
4 - Serviço de Assistência São José Operário	186 pessoas	Serv. Saúde

Figura 16 – Rede Socioassistencial Não Estatal – Segmento Pessoa Com Deficiência – Ano 2009

Segmento Pessoa Portadora de Deficiência		
Unidades Socioassistenciais	Capacidade	Programa/Ação
1 - Associação de Proteção e Orientação aos Excepcionais	250 famílias	Ed./Qualif.Profiss.
2 - Associação de Pais de e Amigos dos Excepcionais		Serv.Reabilitação
3 - Associação de Pais de Pessoas Especiais	200 Crianças/At.120	Serv. Saúde/Fono_Fisio.
4 - Serviço de Assistência São José Operário	186 pessoas	Serv. Saúde

Figura 19 – Rede Socioassistencial Não Estatal – Segmento Pessoa Com Deficiência – Ano 2010

REDE SOCIOASSITENCIAL 2010

- Subvenção Municipal

Instituição	Projeto	Nível de Proteção	Valor Investido
Associação Mantenedora Asilo Nossa Senhora do Carmo	Assistência Asilar	P. S. E. Alta Complexidade	R\$ 206.456,04
Associação Monsenhor Severino	Como Viver	P. S. E. Alta Complexidade	R\$ 107.405,50
APAE	Saúde e Reabilitação: Dois Caminhos na Mesma Direção	P.S.E.Média Complexidade	R\$ 165.777,60
APAE – Bom Jesus de Itabapoana		P.S.E.Média Complexidade	R\$ 76.5000,00
G.E.Francisco de Assis	Projeto Espaço Criança Feliz	P.S. Básica	R\$ 149.038,74
Obra do Salvador	Tecendo Oportunidades	P.S.Básica	R\$ 126.862,40
Serviço de Assistência São José Operário	Projeto Menina dos Olhos: um novo horizonte através da reabilitação de deficientes visuais e /ou múltiplas deficiências	P.S.E. Média Complexidade	R\$ 405.000,00
União Assistencial São José	Projeto Superação	P.S.Básica	R\$ 113.527, 80
Total de Investimentos			R\$

Figura 20 – Quadro de Investimentos - Subvenções Municipais – Ano 2010.

- Investimento Federal – Repasse dos Pisos da Proteção Social

Instituição	Projeto	Plano de Trabalho	Piso da Proteção	Valor Investido
Associação Mantenedora do Asilo Nossa Senhora do Carmo	X	05/2010	PACI	R\$ 20.445,60
Associação Monsenhor Severino	X	06/2010	PACI	R\$46.732,80
Serviço de Assistência São José Operário	X	04/2010	PTMC	R\$ 30.004,80
Associação de Proteção e				

Orientação aos Excepcionais (APOE)	X	04/2010	PTMC	R\$ 132.536,40
Associação de Proteção e Orientação aos Excepcionais (APOE)	X	03/2010	PTMC	R\$ 50.472,00
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE)	X	01/2010	PTMC	R\$ 15.960,00
Associação de Pais e Amigos de Pessoas Especiais (APAPE)	X	02/2010	PTMC	R\$ 25.536,00
Total de Investimentos				321.687,60

Figura 21 - Investimentos do Fundo Municipal de Assistência Social – Repasses dos Pisos da Proteção Social – Ano 2010.

As ações desenvolvidas pela rede com os repasses dos pisos da proteção social como constatamos nos documentos⁴², estão expressas nos planos de trabalho que, como mencionamos, obedecem ainda ao modelo de instrumento utilizado desde a época histórica dos investimentos da LBA e não celebram a execução de ações a partir da materialidade de um projeto social específico para as áreas de intervenção destinadas ao financiamento dos pisos alocados.

A partir do levantamento da pesquisa, elencamos os locais em que se situam as organizações não estatais de assistência social, no intuito de realizar o mapeamento da rede pelos territórios e de possibilitar indicadores para a realização futura do referenciamento dessas unidades junto aos equipamentos CRAS e CREAS, tendo em vista que a ação do referenciamento ainda permanece desenvolvida pelo município. Sendo um dos pontos frágeis de institucionalização do Sistema.

A partir desse levantamento, tivemos a iniciativa de colocá-lo na base cartográfica do mapa das Áreas de Especial Interesse Social de modo a georreferenciar os equipamentos da Assistência Social existentes no município e de visualizarmos os territórios em que se situam tais organizações. A partir disso, realizarmos o cruzamento de dados relativos às áreas de investimento e interesse social, no campo das políticas sociais e no campo da política urbana.

⁴² Documentos liberados pelo Fundo Municipal de Assistência Social para a ocasião e os propósitos da pesquisa que embasa esta dissertação no ano de 2010.

Desse modo, o mapa 7 do Plano Diretor Participativo do Município de Campos dos Goytacazes (Lei nº 7.974, 31/03/2008) foi a base referencial para o trabalho de geoprocessamento das informações relativas aos territórios das organizações não estatais de assistência social e relativas aos CRAS, como se constata no anexo nº 2.

A rede socioassistencial não estatal está georreferenciada nas proximidades das seguintes áreas:

- Áreas de Especial Interesse Social 1 (AEIS 1) que corresponde segundo as diretrizes publicadas no Plano Diretor do Município, à áreas de ocupação territorial que exigem intervenções de requalificação e melhorias habitacionais, através da implantação de programas de regularização urbanística e de construção de unidades residenciais de interesse social. São áreas ocupadas por favelas e moradias situadas nas áreas de risco, visto que se situam às margens dos rios, canais e lagoas.

- Áreas de Especial Interesse Social 2 (AEIS 2) que correspondem a áreas territoriais subutilizadas ou não edificadas, destinadas à promoção da habitação de interesse social e ao atendimento à famílias de baixa renda. São áreas destinadas ao reassentamento de comunidades de baixa renda que tenham suas moradias em situação de risco.

- Área de Especial Interesse Social 3 (AEIS 3) que correspondem a áreas territoriais destinadas à melhoria da mobilidade urbana e da acessibilidade atendendo as necessidades de ampliação do acesso a partir da intervenção e da gestão de ações de reestruturação ou requalificação de equipamentos públicos.

- Áreas de Especial Interesse Cultural (AEIC) correspondentes aos conjuntos urbanos e arquitetônicos, aos sítios naturais ou agenciados pelo homem que, por sua relevância histórica e representatividade científica, cultural, social e étnica devem ser protegidos e para os quais serão destinadas medidas de preservação e valorização. Compreendem a áreas de patrimônio cultural e áreas de quilombos existentes. (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO, Lei nº 7.974, 31/03/2008)

A partir da constatação oferecida pelos aportes desta pesquisa, podemos observar que as instituições não estatais de assistência social localizam-se no interior do perímetro urbano em áreas estratégicas de intervenção no âmbito das políticas públicas intersetoriais. Essa constatação que já encontra suporte nos aparatos legais do município, registra a necessidade de assessoramento à rede em articulação com os Centros de Referência da Assistência Social para a elaboração do planejamento estratégico a ser materializado nos Planos Municipais de Assistência Social e nas diretrizes dos PPAs em articulação com o conselho. Tais planos deverão assim materializar intervenções que sejam estruturais ao desenvolvimento humano das famílias e comunidades atendidas pelo SUAS.

Desse modo, as ações propostas pela rede deverão estar articuladas com os equipamentos da assistência social e das demais políticas públicas executadas no município de forma a oferecer concretude a diretriz de intersetorialidade da Política de Assistência Social materializada nas normas operacionais do SUAS.

Essa iniciativa requer a criação de um processo de trabalho que priorize a capacitação dos agentes e o assessoramento, incluindo a perspectiva da pesquisa e do diagnóstico como elementares à proposição, formulação, execução e avaliação dos investimentos.

Esse vetor demonstra as potencialidades da rede socioassistencial não estatal na vinculação com o SUAS e, portanto, na relação público-privada da assistência social, para além da perspectiva da prestação das ações pautadas na filantropia e no fetiche da benemerência.

Se é que ainda hoje é possível propor questões entre organizações não estatais de assistência social e cidadania, se é esse pelo menos um horizonte ético que nos interpela, para além das privatizações e desresponsabilizações estatais, então isso define o plano em que as questões podem ser postas.

Compreender as organizações não estatais de assistência social como representantes da sociedade civil nos espaços de deliberação da política e como espaços de interlocução e de vocalização de demandas e necessidades pela linguagem dos sujeitos, significa situar as práticas nos seus espaços e territórios, colocá-las em relação com as formas e a materialidade das intervenções, considerando o jogo dos atores, os circuitos e a trama das relações e suas conexões com o poder público.

Não se trata apenas de considerá-las como recursos materiais e formas urbanas de intervenção e interação com as questões sociais. Trata-se, sobretudo, de considerar a trama dos atores, as modalidades de apropriação dos espaços e as possibilidades (e bloqueios) para que o Sistema Único de Assistência Social se institucionalize, na perspectiva de uma cultura cívica da cidadania, sob as possibilidades dos indivíduos transformarem bens e recursos em “formas valiosas de vida e relações”.

Consideramos assim, a necessidade de fortalecimento e a inserção mais ativa das entidades de assessoramento e defesa de direitos. Essas organizações devem ser integradas na política de assistência social e no sistema de controle social. Ademais, em tais organizações e movimentos, os usuários da política devem efetivamente possuir poder de voz e voto, evitando o tutelamento de sua fala e expressão por outros sujeitos.

4.4 - A IMPLANTAÇÃO DO SUAS A PARTIR DA ÓTICA DOS GESTORES DA REDE DE ORGANIZAÇÕES NÃO ESTATAIS

O contexto das alterações históricas apontam para a necessidade de decodificar, para além da filantropia e da benemerência, que papel as instituições não estatais terão de assumir na composição da rede socioassistencial. Nessa perspectiva o olhar da pesquisa científica nesse campo pode colocar luz aos processos históricos que vêm sendo construídos na relação com gestores públicos, profissionais das equipes interdisciplinares, incluindo o Serviço Social, e na relação com os beneficiários dos serviços; assim como pode permitir a conexão e construção de mediações capazes de capturar da realidade suas contradições e potencialidades na direção da elaboração de pautas coletivas de direitos.

As evidências empíricas que compõem o resultado da pesquisa serão apresentadas neste item, considerando a ótica dos co-gestores das unidades não estatais de assistência social.

A análise dos dados foi realizada sob a base amostral de entrevistas aos co-gestores das unidades socioassistenciais. A amostragem levantada corresponde a um total de 50% da rede financiada pelo Fundo Municipal de Assistência Social nos últimos 4 anos da gestão.

A partir dos dados coletados enfatizamos uma análise sobre os desafios de institucionalização do SUAS pela rede não estatal, situando as variáveis a partir das dimensões de análise elencadas, a saber:

- *Concepção de Assistência Social*, que se refere aos conceitos e referências em que se fundamentam as práticas de institucionalização;

- *Regulação do SUAS*, que corresponde aos critérios elencados a partir da política Nacional de Assistência Social, às resoluções e normativas legais que garantem um ordenamento aos serviços do SUAS;

- *Destinatários e processos de incorporação das demandas sociais*, dimensão que se refere às concepções relativas aos sujeitos que se constituem público alvo da política de assistência social e às formas de registro das demandas e necessidades da população;

- *Gestão, responsabilidades, espectro de atores e planejamento* é dimensão que se refere às tendências de institucionalização do sistema, às formas e responsáveis pelo ato de planejar, refere-se ainda às relações entre o poder público e o conjunto das organizações não estatais e os usuários da política e

- *Financiamento* como a dimensão que corresponde à primazia dos investimentos, às formas de contrapartida instituídas e à suficiência dos critérios de repasse.

As dimensões de análise aqui apresentadas e definidas e o conjunto de variáveis podem ser visualizadas na figura que segue:

DIMENSÕES	VARIÁVEIS
I – Concepção de Assistência Social	- Conceitos e referências em que se fundamentam - Conceito de gestão e processo de descentralização.
II – Regulação do SUAS	- Conhecimento e concordância a respeito das regulações - Sugestões de mudança.
III – Destinatários / Processo de incorporação das demandas sociais.	- Quem são os sujeitos a que se destina a política; Como são concebidos; - Formas de registro das demandas e necessidades da população atendida;
IV – Gestão / Responsabilidades / Espectro de atores / Planejamento.	- Tendências de institucionalização do Sistema; - Formas de Planejamento; - Responsáveis pela elaboração dos projetos e

	planos; - Relação do poder público com o conjunto das organizações não estatais e usuários da política.
V – Financiamento	- Quem deve financiar com primazia; - Formas de contrapartida instituídas - Suficiência dos critérios para repasse do financiamento

Figura 22 – Dimensões e Variáveis de Análise – Quadro elaborado pela autora.

As orientações a respeito dos discursos dos co – gestores da Assistência Social, em nível municipal, serão discutidas neste item, considerando-se a distribuição geral de suas opiniões diante das dimensões de análise que estruturam a ação político- administrativa da assistência social. Cada uma dessas dimensões serão observadas a partir das variáveis, conforme indicado no desenho da pesquisa.

Para efeito da análise que ora iniciamos, serão avaliados os níveis de dissenso e consenso dos gestores em relação aos eixos referidos, de modo a revelar quais dessas tendências prevalecem, a intensidade com que se manifestam e as estruturas (eixos e variáveis) às quais correspondem.

Em princípio, pode-se indicar que paradoxalmente os maiores níveis de consenso referem – se às afirmações cuja orientação é pró-democrática, apesar da identificação unânime dos co-gestores sobre a frágil organização da sociedade civil e dos usuários da política pública de assistência social para reivindicação e cobrança de seus direitos de modo a interferir nas definições que se referem às prioridades de investimentos nas políticas públicas. Os maiores níveis de dissensos se relacionam com a perspectiva da assistência social vinculada às noções assistencialistas, pautadas na base do favor e da doação, apesar de esse indicador ser contraditório com a concepção de destinatário da política de assistência social definida por cada gestor.

Os estudos a respeito do campo das instituições filantrópicas poderiam majoritariamente sugerir para as formas de institucionalização de uma cultura política única para o campo da gestão da Assistência Social. E dessa forma, estaria pautada numa ótica favoritista, clientelista, calcada na perspectiva da dádiva e da filantropia vista como benemerência.

Os resultados da pesquisa podem contraditoriamente revelar , a partir dos dados coletados e sob a ótica das variáveis e indicadores, a perspectiva da luta por melhores condições e concepções que perpassam um olhar crítico dos co-gestores quanto à relação do poder público com o conjunto das unidades não estatais e com a base político –administrativa das ações das políticas sociais as quais foram apontadas como deficitárias de uma interrelação.

Portanto, é preciso tomar por base as dimensões da Política Pública elencadas e os indicadores específicos vinculados a elas, pois sem esse cuidado, corre-se o risco de avaliar esses resultados de forma aparente e equivocada.

4.4.1- CONCEPÇÃO E A ESTRUTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEMOCRÁTICA: UM PRIMEIRO PARADOXO EXPRESSO NAS PRÁTICAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SUAS PELA REDE NÃO ESTATAL

Neste tópico trataremos das concepções dos co-gestores quanto à Assistência Social, identificando as variáveis e mediações que estão presentes nas referências que fundamentam os conceitos emitidos por eles nas entrevistas realizadas.

A evidência empírica que se apresenta a seguir revela que os co-gestores da Assistência Social mostram –se favoráveis a uma gestão democrática em uma primeira aproximação com os discursos apresentados.

Conquanto, numa análise acurada da base argumentativa proposta pelas concepções emitidas pelos co-gestores podemos constatar variadas evidências no âmbito da concepção de Assistência Social:

- uma parte delas muito relacionadas ao senso comum, com fatores subjetivos que vinculam assistência social às dimensões da falta;
- outra parcela vinculada a concepções voltadas à perspectiva da segurança de acolhida com uma forte predominância neste segmento;
- um outro segmento concebendo a assistência vinculada à dimensão da alteridade, em que o outro é sujeito importante do processo de construção da política e por fim,
- uma outra parcela emitindo concepções que relacionam a Assistência Social como política complementar às necessidades das famílias atendidas.

Nessa direção, a maioria dos co-gestores entrevistados, no que diz respeito à variável conceito de gestão, revelam atitudes claramente positivas quanto a uma concepção de gestão participativa, com um percentual menor de gestores que em suas posições revelam a ausência de clareza quanto à compreensão do que sejam os processos de gestão descentralizada.

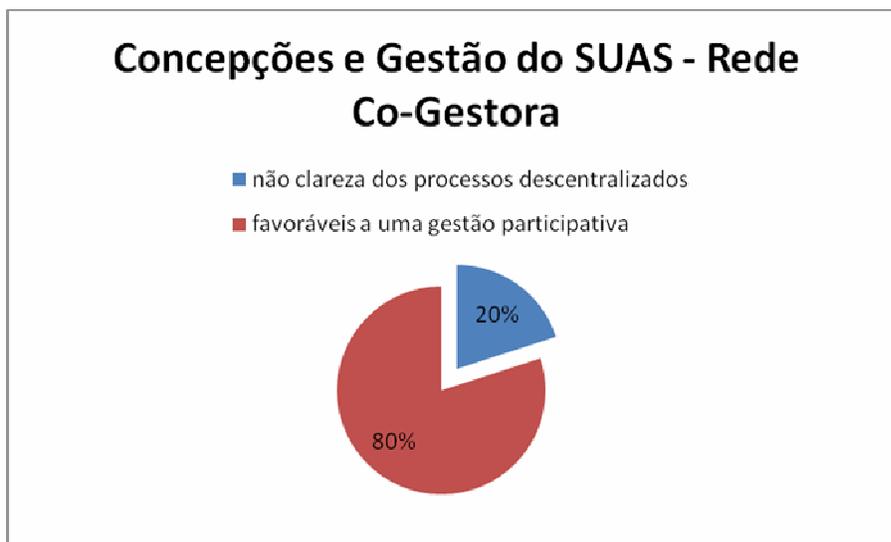


Figura 23 – Concepção e Gestão do SUAS

Nesse sentido faz-se necessário esclarecer, em primeiro lugar, que a noção de Comando Único, ainda não foi compreendida pelos co-gestores associada à perspectiva de trabalho vinculada aos processos descentralizados, com primazia do Estado como se pode visualizar.

No discurso abaixo, a noção de comando único aparece vinculada a um processo que segundo os entrevistados relaciona-se à centralização das ações.

Mesmo com a descentralização e com a primazia dos investimentos serem de responsabilidade do Estado, sim, ainda acho que ele (O Estado) centraliza. Não pode ser apenas um, não tem de ser centralizadas as coisas. (Entrevistado nº4)

Embora, não se esteja com isso negando um modelo de gestão compartilhada entre Estado e Sociedade Civil, pode-se atribuir a esse resultado e às afirmações dele decorrentes, a existência de pouca clareza quanto às alterações advindas com o Sistema Único de Assistência Social, ou quem sabe ainda a pouca credibilidade que se atribui ao Poder Executivo no cumprimento desse papel.

A importância de instaurar ações descentralizadas em parceria com as unidades não – estatais na perspectiva da co-gestão, a partir da afirmação de processos favorecedores de uma forma de relação democrática entre Estado e sociedade, baseada no poder legitimamente conferido e no controle social, que tenham por foco a luta pela ampliação e defesa dos direitos socioassistenciais, pode provocar atitudes positivas e homogêneas dos co-gestores, enquanto conteúdos opostos a essa noção podem provocar opiniões em outra direção.

Nesse aspecto, conforme a orientação democrática prevista na LOAS, o Estado é ator principal, mas articulado à sociedade civil organizada em seus espaços e fóruns públicos.

Nessa perspectiva, os Conselhos de políticas, como espaços que possibilitam a inclusão da sociedade nesse processo, ocupam, para os respondentes, papel de destaque.

A participação dos Conselhos é fundamental na organização da rede de assistência. Eles são uma conquista, nós precisamos nos apropriar disso. (Entrevistado nº 1)

Vejo que os conselhos de direitos e políticas é que são importantíssimos junto ao setor de monitoramento e avaliação da Assistência Social para a construção do sistema de rede. Isso irá favorecer o sistema democrático do acesso e o melhor funcionamento das ações. (Entrevistado nº 2)

A participação nos conselhos e dos Conselhos é fundamental para a institucionalização da Assistência Social no município e do SUAS. (Entrevistado nº 4)

A afirmação que contempla que participando dos Conselhos de Assistência Social, a sociedade civil pode opinar sobre questões que envolvem decisão e partilha do poder governamental, confirma mais uma vez a adesão dos co-gestores ao formato democrático da Assistência Social proposto pela LOAS e pela Política Nacional de Assistência Social.

É fundamental estarmos lá nos conselhos, participando das decisões quanto às ações, quanto ao orçamento, mesmo com todas as nossas dificuldades e fragilidades, pois assim a gente pode opinar, contribuir junto com o poder público para a qualidade das ações. (Entrevistado nº1)

A polarização das atitudes expressas pelos co-gestores no resultado que vincula a descentralização como uma diretriz de gestão, possibilita reiterar que o comportamento dos gestores sofre alterações perante idênticas variáveis desde que elas estejam relacionadas aos distintos indicadores.

No caso da gestão descentralizada são os indicadores de primazia Estatal vinculados à distribuição do poder que pelos co-gestores passou a ser confrontada com a centralização, se constituindo em fator que provoca o dissenso entre os gestores quanto às propostas e compreensões da diretriz de descentralização com comando único das ações.

Entretanto, essa varável quando vinculada aos conselhos, permite posições majoritariamente consensuais quanto à perspectiva democrática da Assistência Social como política pública a partir de uma gestão compartilhada, o que traduz a convicção dos co-gestores quanto a importância desses espaços de controle e deliberação nas diretrizes estratégicas da Gestão Descentralizada do SUAS junto à rede no município.

Entretanto, constata-se um paradoxo relativo ao ordenamento dos princípios que devem regular as ações e procedimentos da pactuação do financiamento, quando 20% dos co-gestores apontam que a instituição de novos critérios não pode dificultar os processos de pactuação e um quantitativo de 80% apresenta consenso quanto aos novos critérios, quanto às novas formas de regulação instauradas a partir de 2008 pelo município, ou seja, a partir das alterações advindas com o Sistema Único de Assistência Social.

Assim, no que se refere à dimensão da concepção podemos observar os seguintes posicionamentos:

Essa questão de definir a assistência social é realmente algo que está em contínuo processo dentro de mim, porque eu tenho uma identidade, eu tenho algo que é vital pra mim, essa questão do social, no sentido de ver o outro. Então assistência social na minha visão é o que podemos fazer para ver o outro que está ao nosso redor para que ele possa ser assistido. E o que é esse assistir É vê-lo integralmente. E que aí , vamos cair num conceito que no mundo científico não é muito bem visto; que é a questão do amor; do acolhimento. O verdadeiro trabalho de assistência social só acontece quando se estabelece uma relação de amor. Porque é este amor, este fazer o outro sentir-se amado, acolhido é que vai despertar nele o desejo de receber o que puder ser oferecido para ele de oportunidade e, ele se modificar e ser melhor do que ele é. (Entrevistado nº1)

A concepção apresentada pelo entrevistado nº 1, a princípio, pode revelar o cumprimento de uma das seguranças afiançadas pelo SUAS que se constitui na segurança de acolhida como primeiro passo para a oferta dos serviços socioassistenciais a famílias, sujeitos e comunidades.

Segundo o MDS a segurança de acolhida é promovida

Por meio da oferta pública de espaços e serviços adequados à realização de ações de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e educativas. Supõe a abordagem em territórios de incidência de situações de risco bem como a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias de curta, média ou longa duração. (PNAS, 2004)

A princípio este indicador aponta para processos de institucionalização do SUAS a partir de seus padrões de regulação.

No entanto, é preciso avaliar as nuances e mediações presentes nesse discurso que de modo contraditório revela um conceito relativo à assistência social sob uma conotação introspectiva.

A expressão *“Essa questão de definir a assistência social é realmente algo que está em contínuo processo dentro de mim”* materializa uma concepção de Assistência Social desconectada das bases já elaboradas pelo campo normativo e regulatório da Política Pública que faz parte de um contexto e de um movimento histórico materializado desde a constituição de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social publicada em 1993, fruto do desconhecimento sob as bases legais de arregimentação da política pública.

A partir da primeira colocação do entrevistado ora mencionada, também é possível identificar a evidência de um processo de subjetivação da questão social relativa à pobreza. Revelando que nos processos de trabalho executados pela unidade se é suprimido o caráter de classe presente nas relações que pautam a base geradora das desigualdades sociais quando o mesmo deixa subentendido em suas concepções que a questão social vivenciada pelo usuário precisa ser superada por ele o tornando *“melhor do que é”*.

Nesse discurso apresentado pelo co-gestor entrevistado a condição de pobreza, de precários acessos e condições de vida, aparecem correlacionados a uma necessidade de aprimoramento moral de quem recebe as ações que podem ser ofertadas pela unidade. Isto pode ser verificado na afirmativa supra mencionada que confirma a relação da oferta com os níveis de aceitação e desejo de receber a dádiva oferecida, no intuito de possibilitar que o usuário se modifique e se torne um sujeito melhor do que é.

Já o entrevistado nº 2 revela que

A Assistência vem para complementar essas necessidades que a nossa clientela tem, da pessoa com deficiência. Esse atendimento especializado, os atendimentos médicos, a parte de fisioterapia, a educação. Então eu acho que a assistência está para cobrir essas necessidades dessas famílias, porque normalmente a clientela que atendemos é de famílias e pessoas muito, muito

pobres. Que não tem esse atendimento na rede também para esse tipo de público, que é fundamental. (Entrevistado nº2)

Esse discurso já revela uma postura relativa à Assistência Social vinculada às necessidades da população atendida pela unidade. Vincula o conceito a prestação dos serviços ofertados e situa o seu caráter especializado.

Essa posição revela uma favorável tendência aos processos de institucionalização do SUAS pela rede não estatal adequado às diretrizes consolidadas nos documentos das normas operacionais e na PNAS (2004).

O discurso do entrevistado nº 2 situa ainda a ausência de cobertura das ações que realizam pelo campo dos investimentos estatais em políticas públicas setoriais, tendo as unidades de assumirem esta demanda, mencionada pelo co-gestor como fundamental.

É possível constatar que a definição expressa pelos gestores apresentam o outro, a dimensão alter como centro das intervenções da Assistência Social. Portanto, é preciso ater para a necessidade de avanço quanto a situar estes conceitos vinculados à dimensão da concepção, à base societária em que se organiza o sistema produtivo, as relações entre as classes e os investimentos em políticas públicas.

Como afirma MOTA (2009) a conjuntura que se formou a partir da década de 1990, marcada pela crise econômica e política que atingiu as sociedades periféricas, não encontrou na Assistência Social o lastro de proteção social necessário para dar cobertura ao que estaria por vir: o desemprego e a precarização do trabalho, situações que extrapolariam as finalidades de uma política de Assistência Social e que necessitam estar contextualizadas nas relações geradoras das desigualdades sociais.

Segundo a mesma autora, data desse período a ofensiva neoliberal das classes dominantes em dar centralidade à Assistência Social como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais, típicas das relações que se estabelecem no capitalismo. Assim, instala-se um período no qual a Assistência Social, mais do que uma prática e uma política de proteção social, se constitui num fetiche social.

Esta consideração de acordo com MOTA (id.), coloca a Assistência Social numa relação direta com as desigualdades sociais, fruto das contradições dessa sociedade. Razão pela qual permite pensar a Assistência Social como um mecanismo determinado pela esfera da produção material e robustecido no plano superestrutural como uma prática política.

As noções gramscianinas nos auxiliam também a compreender essa contradição em que a base material e as contingências históricas que a determinam e são determinadas também corroboram para a formação de uma determinada superestrutura, capaz de definir um Ethos societário.

Ainda sob a ótica de Mota (id.) na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macro-econômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social. As

tendências da Assistência Social revelam assim, que além dos pobres, miseráveis e inaptos para produzir, também os desempregados passam a compor a sua clientela.

Eis porque sob essa ótica as classes dominantes invocam a política de Assistência Social como solução para combater a pobreza e nela imprimem o selo do enfrentamento “moral” da desigualdade.

Neste sentido, Yamamoto⁴³ (CBAS, 2010) também enfatiza que as tendências liberais colocadas à gestão das políticas sociais na atual realidade revelam um reforço ao individualismo, cujo processo pode ser constatado na transferência para a família e o indivíduo a superação de sua condição de pobreza. Fator que pode ser observado no sistema de condicionalidades, no processo de vigilância socioassistencial na forma que será gerido, assim como podemos evidenciar a sua presença na análise do discurso do entrevistado nº 1, quando se refere que o usuário da política precisa estar aberto para receber o que a política pode lhe ofertar, numa posição tendencialmente passiva de modo a “se tornar melhor do que é”; como se sua condição de pobreza o fizesse menos humano e menos sujeito do processo de construção histórica e social.

Essa tendência reforça a perspectiva subsidiária da política de assistência social. A partir dos processos aqui em análise podem ser observadas as dimensões da moralização e dos processos de subjetivação das necessidades, reforçando dinâmicas de trabalho que ora podem apontar para processos de psicologização da questão social, compreendendo a pobreza, não situada no movimento contraditório das relações capitalistas e oriunda de um sistema pautado na concentração de riquezas, transferindo para o indivíduo as vicissitudes de sua própria condição.

Essa postura ora em análise encobre o real sentido da assistência social e a retira de sua conotação política no contexto urbano dos investimentos estatais e a coloca no patamar de uma ação compensadora das desigualdades sociais, que para serem reconhecidas contam com a benesse e a prática “solidária” dos gestores e com as mãos da filantropia, nas áreas em que o Estado, nesse caso, não é capaz de subsidiar.

Logo, é necessário demonstrar que esse espaço das instituições de assistência social paradoxalmente é um espaço entremeado de valores ideológicos e contraditoriamente é também entremeado por sujeitos que constroem seus percursos, traçam redes e vínculos e vão tecendo suas trajetórias na malha urbana dos bloqueios em direção ao acesso aos direitos sociais e à experiência da própria cidadania. Assim, mitigam do poder público e da rede de organizações não governamentais a satisfação de suas demandas ainda que não apreendidas na classificação da esfera das necessidades humanas.

⁴³ Exposição oral dialogada em mesa redonda do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais CBAS (2010) intitulada: *Condições de Trabalho e Materialização do Projeto Ético-Político Profissional*, realizada em 04 de agosto de 2010 em Brasília-DF.

Potyara⁴⁴ nos esclarece quanto a isso e faz menção de que as necessidades humanas quando tratadas no nível de uma renda básica acabam sendo reduzidas a um nível bestial de sobrevivência.(CBAS, 2010)

Nesse sentido o fetiche da benemerência reforça os processos ideológicos e unida à carência de capacitação dos co-gestores entrevistados denotam os baixos índices de conhecimento a respeito das diretrizes da Política Pública de Assistência Social. O que reforça os indicadores dos processos de alienação quanto à estrutura político-administrativa e das intervenções propostas para o campo.

Entretanto, Potyara (idem) também afirma que a Política Social por ser contraditória em sua natureza, pode interferir na ampliação da esfera pública, na proporção em que movimentos da ampliação da participação comecem a ocorrer.

Essa contribuição nos permite então dizer que o espaço das instituições não estatais vinculado à perspectiva dos investimentos do Fundo Municipal de Assistência Social, também apresenta suas contradições. Mesmo que tecido por uma forte malha cultural vinculada à dádiva, ao favor e à benesse, também agrega ao mesmo tempo as noções de direitos sociais e das conquistas e lutas vivenciadas no plano político.

De um lado, pelos co-gestores entrevistados, o reconhecimento das conquistas advindas a partir da Constituição de 1988 e de outro lado o reconhecimento a respeito da consciência de sua própria ignorância quanto aos princípios estabelecidos e implementados a partir da Constituição de 1988 e quanto ao uso desses espaços sob uma perspectiva democrática. Essa afirmativa pode ser constatada, na análise dos discursos dos co-gestores e, neste caso tomamos como exemplo a fala do entrevistado nº 1, quando afirma que :

Bem, tudo isso que aí está é fruto de uma luta de muitos anos. Desde a constituinte que você, nós cidadãos conquistamos os conselhos, e as políticas públicas. Isso não nos foi dado de cima para baixo. Isso nós conquistamos como cidadãos. Só que nós ignoramos o que nós conquistamos. E nisso que ignoramos, desconhecemos o que conquistamos, nós não fazemos jus, nós não usamos este direito, nós não usamos esses espaços. E aí a sociedade que poderia estar fortalecida fica fragilizada. Porque dentro destes espaços, nessas diretrizes de descentralização e de democratização, nós cidadãos somos ignorantes. E aí os espaços precisam existir, os conselhos, os fundos, para que a própria política pública aconteça. Na medida que nós não somos esclarecidos e como o poder público precisa que estes entes estejam funcionando para que os recursos possam ser encaminhados para o município, muitas vezes nós acabamos tendo composições de conselhos que não representam realmente a sociedade. Mas isso não por culpa do poder público, mas por ignorância nossa de sociedade civil. (Entrevistado nº 1)

A ótica apresentada a partir dos discursos revela, no âmbito das concepções, o tema e o problema da representação e da representatividade nos espaços definidores das decisões relativas à

⁴⁴ Exposição oral dialogada em mesa redonda do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais CBAS (2010) intitulada: *Tendências da Política Social no Contexto da Crise e Impactos para o Serviço Social*, realizada em 02 de agosto de 2010 em Brasília-DF.

política de assistência social. A polêmica apresentada pelo entrevistado nº1, acima mencionado, denota que a ausência de capacitação focada a uma formação política no âmbito das intervenções a partir dos conselhos abre precedentes para intervenções menos qualificadas no âmbito do ordenamento do sistema único de assistência social, reforçando nesse caso a opacidade de interesses contraditórios às concepções consagradas no texto legal da Política Pública.

Segundo Raichelis (2000,p.14) permanece o grade desafio de repensar a representação dos usuários junto ao poder público, e investir nas articulações com movimentos e associações populares.

Assim, cabe continuar observando em que medida outras questões de dissenso e consenso, vinculadas ao conceito e às estruturas administrativas, podem confirmar ou contrariar a dedução de que a tendência consensual pró-democrática se mantém, mais claramente, perante variáveis e indicadores que favoreçam a inclusão da sociedade civil organizada nos canais decisórios e participativos de gestão da Assistência Social; ou seja, há convicção quanto ao caráter formal do jogo democrático na gestão dessa prática, o mesmo não ocorrendo quando se discute a responsabilidade no atendimento à população e a maneira de processá-la – se pública ou privada, considerando-se o jogo de interesses colocados nos espaços contraditórios dos conselhos. Espaços onde se deliberam as questões relativas à aprovação dos convênios e do financiamento das ações, bem como sua implementação a partir da viabilização do recurso público.

Essa análise pode ser constatada na postura tendenciosa, e contraditoriamente dotada de uma suposta “ingenuidade” própria da ideologia da benemerência preenchida de estratégicos interesses, quando tratamos o indicador que diz respeito ao papel das Ongs no fortalecimento da sociedade civil nesses espaços, e a atitude do co-gestor revelada demonstra um apelo ideológico a valores superestruturais vinculados ao sentido religioso, caritativo em contradição com interesses tácitos e capiciosos em obter uma posição privilegiada no acesso ao recurso e a sua viabilização nos espaços de deliberação.

Apesar de ser um indicador expresso por um percentual de 20% dos co-gestores, deve ser fator que merece cuidadosa análise e devidos esclarecimentos e procedimentos, os quais confirmam transparência e menos opacidade nos investimentos dos fundos públicos. Portanto, a afirmação que pode ser constatada no seguinte discurso revela a contradição entre a defesa do caráter democrático que para a análise deste dado enfrenta o desafio da formalidade e da constitucionalidade democráticas, em que entre ambas as dimensões ocorre um contrasenso.

O papel, e a gente sente-se feliz de dizer que a gente pode botar a cabeça no travesseiro e dormir o sono da paz, porque nós temos nos desdobrado para ocupar esses espaços. Atualmente o tesoureiro do conselho de promoção dos direitos da criança e do adolescente é o tesoureiro da nossa instituição. Então, o que nós podemos fazer é estarmos sempre presentes quando podemos. Ter sempre alguém da instituição nos conselhos mesmo quando nós não temos um cargo de representatividade como conselheiro, para sermos membros participantes.então nós buscamos dar a nossa contribuição.(Entrevistado nº 1)

Esse posicionamento revela a malícia do co-gestor da unidade socioassistencial no que diz respeito a aquisição do financiamento e a aplicação do recurso público, conquanto contraditoriamente revela uma desconfiança do mesmo quanto à real aplicação do dinheiro, tendo em vista que diante de tantos desmandos com o recurso público na esfera municipal, diante de tantos cortes e rombos no orçamento público, cria-se a imagem controversa de que se é necessário manter “alguém” de olho nos investimentos. O que denota uma contradição sob a perspectiva do controle, que nesse caso aparece sob a roupagem das vantagens políticas e não sob a perspectiva do exercício coletivo da fiscalização e acompanhamento dos investimentos públicos.

Sob o fetiche da benemerência muitas ações e posturas acabam sendo sustentadas e legitimadas, as quais guardam a sombra de interesses que se colocam na ordem da barganha política e não na constituição das agendas coletivas e dos processos de intervenção e articulação de grupos e segmentos organizados da sociedade.

É possível afirmar que as concepções de assistência precisam ser avaliadas pelo posicionamento dos co-gestores, mas também precisam ser analisadas a partir dos instrumentos que viabilizam sua execução relacionada à rede privada.

Sendo assim, a partir de uma análise relativa aos termos de compromisso e planos de trabalho utilizados pelo poder público para pactuação do financiamento e repasse dos pisos da proteção social ao conjunto de organizações não estatais, é possível constatar uma concepção de Assistência Social frágil vinculada ainda aos padrões estabelecidos pela LBA – Lei Brasileira de Assistência Social – não tendo sido reformulados os critérios e formas de ordenamento e os instrumentos para a adequação do conjunto de unidades filantrópicas às diretrizes de implementação do Sistema Único de Assistência Social.

Esse fator também incide nas formas como os co-gestores passam a conceber a assistência social. Os instrumentos de intervenção são dotados de um caráter político e revelam as concepções em que o município trabalha a assistência social.

A direção política instaurada a partir dos planos de trabalho denota a perspectiva neoconservadora que tão bem trata Netto e Mota (2009), na qual se reifica a benemerência, a partir de um conjunto de princípios tácitos às práticas e formas operacionais, concedendo-lhe o status de Assistência Social.

O esclarecimento cuidadoso da inserção da Assistência Social no conjunto dos incrementos em Políticas Públicas, bem como na processualidade das relações que envolvem o binômio capital-trabalho e a sua localização na estrutura assim como na funcionalidade histórica do espaço das mediações entre classes e Estado, redimensionam amplamente o alcance e os limites da sua intervenção, bem como o estatuto de suas técnicas, objetos e objetivos.

Os balanços, extremamente necessários, dos avanços possibilitados pelas contribuições do Sistema Único de Assistência Social, vem demonstrando a necessária revisão das práticas socioassistenciais desde sua arregimentação jurídica às formas e instrumentos operacionais. Fator que

sinaliza um novo ordenamento burocrático quanto à adequabilidade das ações e serviços, colocando no bojo desse processo uma concepção de Assistência Social vinculada às noções de direitos socioassistenciais, e colocando as noções de risco e vulnerabilidade como foco das intervenções. Concepções que acabam por sinalizar indicadores à ação de planejar a política pública no território.

Contudo, o que queremos ressaltar aqui é que essas alterações ainda não foram amplamente incorporadas pelo município de Campos dos Goytacazes, especialmente no campo das instituições não estatais, no qual imperam práticas ainda forjadas por uma concepção retardatária de Assistência Social, vinculada à visão assistencialista da época da antiga LBA.

É preciso, portanto, destacar que as alterações advindas a partir do SUAS, apenas conferem um ordenamento à Assistência Social que historicamente não fez parte de sua trajetória, demarcada pelos déficits de burocracia quanto a critérios de repasses e investimentos nas ações, incluindo-a como prioridade na agenda Estatal. Porém, essas modificações não têm sido capazes de gerar inflexões que alterem a perspectiva radical de alguns conceitos que confere à política pública as diretrizes e que acabam por materializar nas intervenções a sua concepção de fundo, a sua direção política. É o caso do conceito de risco atrelado ao de vulnerabilidade e vigilância social, propagados a partir do SUAS.

Sob as orientações materializadas na proposta da nova NOB SUAS 2010 colocada em consulta pública pelo MDS e pelo CNAS aos municípios da Federação no primeiro semestre de 2010, constatamos as respectivas noções reforçando a perspectiva funcional e sistêmica da Assistência Social em seu conjunto de práticas.

No respectivo documento da proposta da NOB 2010, no item 7.6.1 – Bases Conceituais da Vigilância Social, de forma explícita, e, via de regra, a operacionalização do conceito de risco, aparece numa “perspectiva objetivista, visando identificar a probabilidade ou a iminência de um evento acontecer e, conseqüentemente, essa noção aparece articulada à disposição ou capacidade de antecipar-se para preveni-lo, ou de organizar-se para minorar seus efeitos, quando não é possível evitar a sua ocorrência. Sendo assim, a aplicação do conceito de risco está necessariamente associada à pré-definição de um evento (ou de um certo conjunto de eventos), tendo em vista a peculiaridade de cada área.” (proposta NOB SUAS 2010, p. 72)

Segundo o mesmo documento, “ a adoção dessa perspectiva objetivista não exclui o reconhecimento e a necessidade de compreensão subjetiva do risco, ou seja, a mediação psíquica e cultural por meio da qual os indivíduos e a sociedade reconhecem, avaliam e valoram riscos”.

Desse modo, é possível constatar que nas diretrizes da Política Nacional de Assistência Social está implícita uma concepção de Assistência que reafirma a perspectiva de manutenção das desigualdades sociais com uma tendência a não contextualizá-la na dinâmica da luta de classes e na perspectiva de um projeto societário pautado num padrão civilizatório. Dimensão que assemelha-se às concepções emitidas pelos co-gestores. O que permite dizer que, de certa forma, os posicionamentos dos co-gestores parecem alinhados à política pública.

A tendência colocada no documento da NOB SUAS 2010, assemelha-se a uma matriz neoconservadora, em que mecanismos e a introdução de novas tecnologias geram uma inflexão política apenas no sentido de modernizar a Assistência Social e adequá-la ao conjunto das demais políticas públicas e investimentos do Estado. Nesse sentido, a perspectiva da inclusão aparece sob a tendência da “*integração*” dos sujeitos às novas mudanças provocadas pelos novos investimentos. Está claro que aqueles (indivíduos, grupos e instituições) que resistirem à “*integração*” e / ou à “*participação*” no processo de adequação às mudanças provocadas pelas inflexões do SUAS, passam a se constituir em objeto de intervenção para os responsáveis pelo desenvolvimento da Política Pública. De outro lado, os processos de mudança aparecem como variáveis da intervenção técnica da Política, cabendo aos seus agentes não só geri-los, como também dinamizá-los pela via do estímulo à inovação nos territórios.

Compreende-se, pois, que a tendência colocada em muitos momentos revela mais uma tônica mudancista da política de Assistência Social a qual requer planejamento social e uma face intersetorial, do que de fato uma noção que acene para o campo de investimentos de base em um projeto societário que combata os níveis de segregação e exclusão social com ações dirigidas não apenas para aumentar o poder de consumo da população, mas de outro modo pautadas em um padrão civilizador, capaz de fazer inflexões no campo estrutural das relações e favorecer a vivência e acesso a direitos vinculados à cidadania.

Assim, nas análises empíricas a partir dos discursos dos co-gestores das instituições filantrópicas de assistência social em Campos dos Goytacazes, podemos constatar a concepção de assistência social materializada em uma perspectiva transclassista, na qual a abordagem aos sujeitos silencia seu pertencimento de classe, a teoria do risco se coloca como o avesso da abordagem que considera a crise do capital e as relações correlatas à centralidade do trabalho e das relações entre Estado e Sociedade.

Nesta concepção é o manejo ao risco que se faz central na dinâmica operacional do sistema.

É preciso atentar, é claro, para o fato de que a Política Social na realidade brasileira nasce nesse espaço contraditório, entre interesses do capital e as relações advindas do Trabalho na constituição do Estado brasileiro, e nesse ponto podemos destacar que o espaço da rede não governamental e das novas diretrizes colocadas a partir das inflexões do SUAS podem apontar para um campo possível de articulação das necessidades da base e para uma maior articulação entre os segmentos sociais na luta pela ampliação do acesso a direitos. Porém, esse espaço ainda é um campo a ser explorado pelas equipes interdisciplinares e pelos próprios beneficiários do Sistema Único de Assistência Social, na medida em que forem capacitados na direção política dos movimentos de base e para intervenções qualificadas no âmbito do controle social nos espaços de definição e formulação da própria política. O que potencializará alterações que poderão impactar nas dimensões de seu conceito e nas concepções daí advindas.

Ponto bastante positivo constatado pela pesquisa diz respeito ao percentual de 83% dos entrevistados que em seus discursos reforçam a concepção de assistência social vinculada ao conceito da satisfação das necessidades dos usuários e à dimensão de sua cobertura; contra um percentual de 17% que a conceitua como uma prática de ajuda vinculada aos processos de subjetivação. Dados que se pode constatar na figura abaixo.

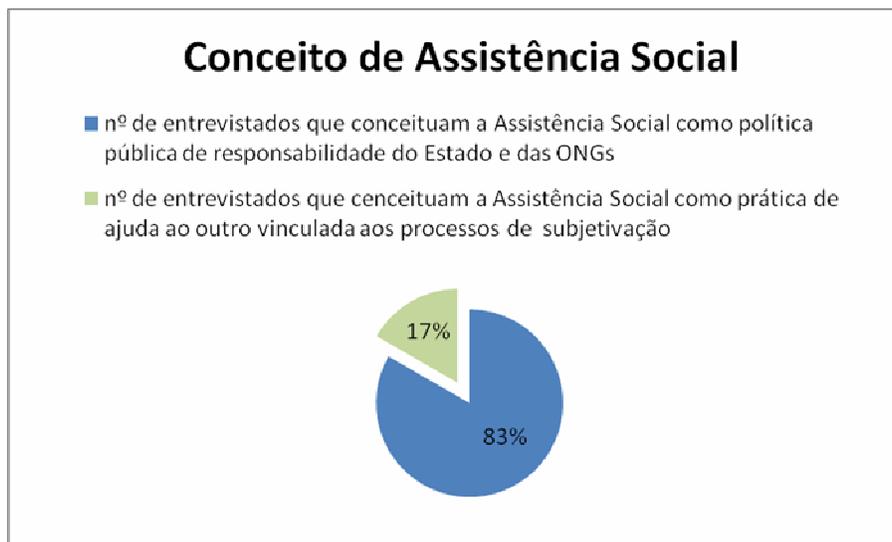


Figura 24 - Variável conceito – Dimensão da concepção de Assistência Social

A noção que aparece em predominância entre os co-gestores entrevistados, se vincula a uma perspectiva de Assistência Social articulada a outras políticas setoriais, conquanto vinculada à perspectiva da falta de cobertura. Também a concepção emitida por esse percentual de entrevistados aponta para uma análise crítica referente à postura do poder público em relação ao conjunto dos investimentos e em relação às instituições filantrópicas prestadoras dos serviços socioassistenciais.

Razão pela qual se observados os discursos, a seguir, dos co-gestores de unidades filantrópicas, podemos deles decodificar que os gestores públicos municipais (aí incluindo aqueles ligados ao poder público) concebem a assistência social (na sua forma operacional, materializada no conjunto das práticas e relações que estabelecem no âmbito dos investimentos), como uma prática política centrada na ajuda aos menos favorecidos da sorte, para isso contando com as iniciativas da sociedade e com os precários recursos destinados a subvenções sociais e ao orçamento do FMAS. Onde as ações desses segmentos se confundem com uma noção de favor e de dádiva concedida aos “necessitados”. Inclusive, o campo de trabalho das organizações não estatais de assistência social não tem o reconhecimento de que reclamam seus diretores, apenas por uma perspectiva eleitoreira e de conveniência sob a ótica da manutenção do consenso, situação em que distribuída a migalha de recurso, esta favorece a perspectiva consensual entre as classes e a legitimidade de um “suposto atendimento” às necessidades das famílias, em um município onde os índices de desigualdade se acirram pela alta concentração da riqueza e pelos desmandos com o recurso dos fundos públicos.

O discurso do entrevistado nº 5 ilustra essa afirmação.

A assistência Social é uma política necessária, em nosso município, apesar dos valores em royalties que recebemos, apesar de toda essa riqueza, ainda vemos famílias e não em pequeno número passando um conjunto de necessidades, que se situam na miséria mesmo, sem ter o que comer. Onde muitas delas, as refeições que fazem, são aqui no espaço da instituição, pela ausência de condições materiais de sobrevivência. Por isso vejo a assistência social como uma política necessária, pois o mínimo para um ser humano é desfrutar do acesso à uma alimentação digna, à moradia, à educação de qualidade para os provedores de família e para seus filhos e de um trabalho digno. O que em muitos casos não ocorre. A rede não atende, as vagas de emprego não existem, e quando existem exigem níveis de escolaridade que as famílias não tem. As instituições mesmo sem tantos recursos acabam dando algum suporte, e oferecendo aquilo que a rede não oferece. Aliás rede não existe, existe um conjunto de políticas e projetos, serviços que não estão interligados entre si. Isso dificulta os encaminhamentos e os atendimentos.

Mesmo assim, o poder público que deveria reconhecer essas necessidades, ainda olha para as instituições filantrópicas como aquelas que precisam do favor deles, para executar as ações. Quando não deveria ser assim. Nós é que estamos cobrindo o que o poder público a partir do Estado não oferece. E que ele sozinho não dá conta de oferecer. Parece que nós é que queremos nos beneficiar com o recurso público, enquanto que quem está no poder nem sempre tem a responsabilidade com os investimentos e as famílias das áreas mais pobres do município é que ficam sem acesso ao que lhe é direito. Então, a Assistência Social é uma política necessária e que deveria ser oferecida em articulação do poder público no seu espaço e com as instituições e agora com os centros de referência nos territórios, visto que as instituições também já existem a mais tempo nos bairros mais pobres e mais próximas as populações carentes do acesso. (Entrevistado nº 5)

Essa concepção apesar de avançar nas noções de direito e acesso, ainda conserva um sentido de assistência social vinculada à lógica do caráter suplementar ou complementar às demais políticas. Ou seja, na ausência de cobertura das demais políticas sociais, a Assistência Social demarca os princípios de sua validade e de seu campo de provisão.

Essa concepção mais uma vez, apesar de reconhecidamente mais politizada, ainda não é suficiente para colocar a Assistência no mesmo patamar das demais políticas públicas.

Como afirma Sposati (2005) analisar a assistência social a partir da ótica das necessidades que a população lhe apresenta significa concebê-la como uma política com conteúdo específico, com um campo de provisão que lhe seja próprio. Isso significa, sob as afirmações da autora, a ruptura com as formas de concebê-la como política transversal às demais, delas processante, ou ainda uma política voltada exclusivamente para a pobreza. Em outras palavras, significa por a assistência social no mesmo patamar das demais políticas, e não como sendo de caráter supletivo.

Assim, para as noções afirmadas por Sposati, o SUAS incorpora essa proposta e estabelece as garantias da proteção social providas pela assistência social: a garantia da segurança de acolhida, do convívio social, de rendimentos, do desenvolvimento da autonomia e da sobrevivência a riscos circunstanciais.

Do conjunto dos entrevistados, também uma concepção atrelada à garantia de direitos e construção da autonomia daqueles que são reconhecidos como beneficiários da oferta dos serviços e ações é evidenciada como propósito dos serviços socioassistenciais ofertados pela rede de organizações não estatais.

A assistência social é um sistema de garantias para atender pessoas com violação de seus direitos.

(Entrevistado nº6)

Esse fator a princípio poderia gerar uma visão paradoxal a que historicamente se cultivou nesses espaços; cuja noção de bem-estar potencializou o cultivo da subalternidade e da dependência da população conservando índices de alienação e subserviência dos beneficiários das ações. Hoje as noções apresentadas pelos co-gestores vinculadas ao desenvolvimento da autonomia dos usuários aparece atrelada a perspectiva de uma das seguranças afiançadas pelo Sistema Único de Assistência Social.

Assim a segurança de autonomia e desenvolvimento prevê a exigência de:

ações profissionais que visem ao desenvolvimento de capacidades e habilidades, para que indivíduos e grupos possam ter condições de exercitar escolhas, conquistar maiores possibilidades de independência pessoal e superar vicissitudes e contingências que impedem seu protagonismo social e político. O mais adequado seria referir-se aos processos de autonomização considerando a complexidade e processualidade das dinâmicas que interferem nas aquisições e conquistas de graus de responsabilidade e liberdade dos cidadãos que só se concretizam se apoiadas nas certezas de provisões estatais, proteção social pública e direitos assegurados. (PNAS, 2004)

A centralidade dessa conotação aparece nos discursos, articulada à desconstrução das práticas assentadas no assistencialismo e na dependência e a vincula às dimensões da cidadania como processo de construção e vivência histórica. O co-gestor ao repensar a condição da população usuária que atende, nesse caso, a situa no movimento de construção mais amplo, contextualizando-a no solo da realidade brasileira, onde as dimensões macro e micro analíticas da política de Assistência Social com suas contradições parecem se esboçar.

É interessante notar no discurso do entrevistado nº 2 o senso de sua autocrítica a respeito de sua própria posição e das concepções que perpassaram ao longo da história esse lugar, sempre ocupado pelas organizações filantrópicas; quando afirma que, mesmo sendo profissional de uma ONG, sua visão é de que *assistência social é muito diferente de assistencialismo*.

Olha é muito amplo. É muito diferente de assistencialismo. É muito diferente. O olhar é muito diferente. Assistência Social é dar condições para a pessoa caminhar, tem de haver condições de melhoria de vida, dignidade, direito, não se pode cultivar a dependência. Em nosso caso aqui, o nosso objetivo maior é que o deficiente visual caminhe sozinho. É por isso que não podemos abrir mão do patrocínio do poder público.

Então, assistência social é a promoção dos direitos de cidadania das pessoas. É tornar a pessoa cidadã. É muito mais do que você dar comida, 1 real,... É você fazer

com que cada qual caminhe sozinho... é tão difícil não é, o Brasil é um país muito sem cidadania. Mas o caminho tem de ser trilhado, não vai ser agora não mais eu não perco a fé. (Entrevistado nº 2)

O que objetivamos demonstrar com a apresentação desses discursos é que o espaço das organizações visto como o espaço onde cresce o assistencialismo, o clientelismo e o favoritismo, deve ser olhado com uma argúcia da razão, que tudo perscruta, e de uma consciência e perspicácia capazes de capturar as contradições e mediações que podem ser processadas a partir dos avanços da constituição de 1988 e do advento do SUAS, mesmo com todas as contradições ora apresentadas do âmbito das concepções ainda atreladas a sua formulação.

As inflexões que as recentes mudanças provocam podem ser vinculadas aos indicadores de redimensionamento do olhar em relação à Assistência Social, situando-a no espaço da conquista de direitos e da cidadania, permitindo a revisão de conceitos que poderão espelhar condutas que alterem a sua conotação política vinculada aos resquícios da cultura e do fetiche do benemerente, cujo beneficiário do serviço se constitui como o objeto do processo de elaboração e de execução das ações da política social.

Portanto, para que se confirme esse argumento é necessário proceder ao exame das demais *dimensões da política* a partir dos discursos dos co-gestores das unidades filantrópicas de Assistência Social em Campos dos Goytacazes, de tal modo que possamos decodificar a combinação das variáveis presentes nos discursos e daí proceder a uma avaliação da predominância das concepções e tendências de implantação e implementação do SUAS pela rede não estatal no respectivo município.

4.4.2. – REGULAÇÃO: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO OU O DILEMA QUE PERSISTE?

As análises aqui registradas enfocam a dimensão da regulação, relativa aos critérios utilizados pelo município para conferir materialidade ao ordenamento proposto para o Sistema Único de Assistência Social junto à rede de organizações não estatais.

Relacionando as inferências proferidas pelos co-gestores quanto à concordância sobre os critérios utilizados e quanto às discordâncias sobre os mesmos e, confrontando-os com o clássico debate da democracia, pode-se ponderar que é consensual entre os co-gestores a concordância no que diz respeito ao aspecto formal da Assistência Social, ao lado de uma postura reveladora de dissenso quando se trata do conteúdo de algumas práticas adotadas pelo município na condução dessa política, especialmente quanto aos critérios elencados para o financiamento e quanto aos instrumentos relativos aos planos de trabalho.

Os dados coletados revelam que 29% dos entrevistados concordam com os critérios que vêm sendo realizados pelo município para o ordenamento da rede não estatal, relativos à aplicação dos

recursos das parcerias público-privadas, já outros 71% concordam com ressalvas, diante dos critérios que vêm sendo implementados, como demonstra a figura abaixo.



Figura 25 - Posicionamento dos Co-Gestores quanto aos Critérios de Financiamento

Do campo dos 71 % dos co-gestores, as ressalvas relativas aos planos de trabalho aparecem numa margem de 50% equiparada à margem de outros 50% para as ressalvas que denotam o dissenso dos co-gestores, quanto à não possibilidade de pactuação de mais de um convênio numa relação entre conselhos de Políticas e Direitos instaurada a partir do ano de 2009, sob a diretriz imposta por um decreto municipal assinado pela prefeita em exercício e publicado pelo município.

A partir da ótica do entrevistado nº 2 podemos afirmar a fragilidade dos Planos de trabalho utilizados pelo município para o repasse dos pisos da Proteção Social no sistema Fundo a Fundo.

Vejo que os planos de trabalho são bem precários... São muito restritos e aí a gente rebola daqui, rebola dali para tentar enquadrar nossas atividades naquele modelo. (Entrevistado nº2)

Os próprios co-gestores das organizações filantrópicas de assistência social reconhecem a fragilidade do instrumento plano de trabalho voltado ao campo do planejamento e da pactuação, bem como do ordenamento das ações a serem implementadas.

É importante ressaltar que o instrumento relativo ao planejamento não se constitui no plano da formulação da política pública em um mero termo jurídico formal, destituído de intencionalidades. A sua estrutura formal denota as concepções colocadas e a direção política impressa aos processos de condução do Sistema Único de Assistência Social.

Segundo Nogueira (apud FAHEL, 2007) a implementação de projetos e políticas sociais envolve a mobilização de recursos de poder, de conhecimento, recursos organizacionais e institucionais, além de estratégias para manter ou ampliar a legitimidade da intervenção. Nesse âmbito,

sob as diretrizes do autor, o papel da gestão é justamente combinar e mediar esses diferentes recursos, para converter as intenções em produtos, supondo que estes gerarão efeitos e impactos esperados.

Assim, podemos demarcar que os aspectos levantados por Nogueira nos permitem avançar nas análises e apontar que esses elementos são definidores de quatro dimensões na composição da política pública a saber: a primeira dimensão relativa ao padrão normativo, a segunda ao marco analítico, a terceira ao modelo de organização que traça as diretrizes e o desenho da quarta dimensão caracterizada pelo modelo de gestão .

Desse modo podemos afirmar, diante dos dados coletados na pesquisa, que o padrão normativo expresso a partir dos planos de trabalho é assim definidor de um determinado desenho analítico da Política que, por sua vez, define um modelo organizacional e as formas de sua condução no território, permitindo que possamos verificar um determinado desenho de gestão.

O padrão normativo, ou seja a regulação estabelecida e utilizada para a pactuação, o planejamento e para o ordenamento da rede é orientado por valores e prioridades sociais, ele tem a ver com os objetivos desejados pela sociedade em um determinado momento e com os meios que se consideram legítimos para alcançá-los.

Todo plano de trabalho, projeto, ou programa traz implícita ou explicitamente um padrão normativo com relação tanto a fins quanto a meios, que orienta a própria formulação da política, do problema e de sua natureza, assim como o foco de sua intervenção e a seleção dos meios e estratégias apropriados para o seu enfrentamento.

Assim, o instrumento que regula a pactuação acaba sendo definidor da forma como o município concebe a Assistência Social e das preocupações e compromissos que acabam sendo definidores do modelo organizacional que vem assumindo o Estado de direito no plano das relações locais.

A estruturação de diferentes modelos de intervenção no campo da assistência Social implica diferentes estratégias de implementação que exigirão diferentes modelos e estilos de avaliação.

Se o plano regulatório da Política Pública na materialidade das decisões locais ainda apresenta deficitária estrutura, isso impacta nos processos de gestão e implementação e conseqüentemente nos processos de avaliação das ações e dos produtos gerados.

Um primeiro problema constatado na implementação no que diz respeito à regulação tem a ver com a ambigüidade ou fragilidade dos objetivos e metas nem sempre elencados na estrutura dos planos de trabalho. Além da confusa relação entre esses dois pontos: objetivos e metas. O primeiro problema diagnosticado a partir da pesquisa faz com que, ao longo do sistema de implementação, diferentes atores, organizações, níveis de governo, ou níveis hierárquicos interpretem os objetivos segundo seus próprios pontos de vista e interesses, gerando incoerência ou dispersão de recursos ou iniciativas.

Em segundo lugar, a pluralidade de atores na composição decisória das ações com competências e autoridades sobrepostas tende a agravar o problema anterior e fazer com que a

implementação dependa de um conjunto de “sinais verdes” e que sujeitos a vários “veto players” e jogos de poder, contribuem para o afastamento da política de seus objetivos e estratégias iniciais.

Em parte, em decorrência desses fatores e dos problemas de assimetria informacional, havendo discricionariedade por parte dos implementadores que, muitas vezes, estão refazendo a política que se suporia que estivessem implementando, a política acaba por ter sua viabilidade condicionada e dependente da maior ou menor resistência, falta de efetividade, ou ineficiência atribuída a seus operadores.

Conquanto a grande parte dos problemas detectados na implementação mantém relação com o padrão regulatório e com o modelo de gestão que vem sendo utilizado pelo município no campo da administração pública das relações definidoras dos repasses dos pisos da proteção social, os quais até o momento não foram reconstruídos pela ótica do SUAS. Essa afirmação pode ser notada no discurso do referido co-gestor de uma das organizações não estatais entrevistadas que até o ano de 2009 recebeu o Piso Básico de Transição (PBT) para o financiamento ao trabalho com o público de idosos, oferecendo serviço de convivência:

nós só fazíamos era repetir aquilo que vínhamos apresentando desde a época do convênio com a LBA. Depois que ela foi extinta nós recebemos a informação de que apenas o convênio foi transferido para a secretaria de promoção social naquele tempo. Ou seja, o recurso repassado pelo governo federal era uma herança da antiga LBA. E nós não sabemos como os critérios eram feitos. Até os editais, nós só fazíamos repetir no plano de trabalho aquilo que herdamos da época da antiga LBA. Nós então só atualizávamos. Desde que estvéssemos fazendo via as recomendações, estava tudo OK no processo natural de continuidade. Tanto que na hora que o governo federal disse: não vai ter mais recurso, a secretaria extinguiu. Não teve mais nenhum comprometimento, detalhe: a secretaria não procurou saber o que nós fizemos com os idosos. Não fez nada. Então, o que a instituição fez? O que nós fizemos, foi um comunicado ao conselho de assistência social dizendo que a instituição não tem mais dentro do seu quadro de serviços o acompanhamento aos idosos. O que ela faz é ceder o espaço para um grupo de convivência que não é uma atividade institucional. A instituição apenas cede o espaço. (Entrevistado nº1)

Para a análise desse caso, afirmamos ainda que o processo de transição previsto para os operadores dos serviços e com os gestores responsáveis pela incorporação dos mesmos na esfera pública das políticas setoriais como publicado pelo MDS, a partir da instrução oferecida na edição do manual de transição do PBT (analisado no primeiro capítulo desta dissertação), não fora cumprida pela instância local como se prevê.

Essa afirmação fica confirmada no discurso supra-citado do entrevistado nº 1 quando atribui a essa situação a falta de comprometimento do poder público, especialmente quanto à população beneficiária das ações socioassistenciais.

Segundo nossa perspectiva, o problema da discricionariedade mais uma vez aparece como um dos fatores determinantes dos problemas relativos à gestão, em que cada ator valora a seu modo a necessidade de intervenção no quadro da política pública, atribuindo ao seu fazer uma noção de certo

modo despótica como sinalizado nas teses de Tocqueville (apud MENDES, 2007), e descompromissada com a esfera coletiva de direitos, vinculando suas decisões e operações às salas e gabinetes, compreendidos como espaços privados, onde se orquestram as articulações privadas do poder, numa dialética que poderíamos afirmar sob o antigo dilema: *privado porém público X público porém privado*.

De outro lado podemos constatar que o modelo de implementação predominante hoje no cenário municipal é o modelo de implementação adaptativa e assimétrica. Sob este modelo não se espera que a política seja implementada conforme previsto, mas que ela se adapte, isto é, que as novas diretrizes se enquadrem no sistema arcaico existente e não o inverso, ou seja, que as estruturas estabeleçam a adequação às diretrizes e parâmetros definidos pelas inflexões do SUAS.

A partir desse enquadramento, geram-se problemas na implementação, os quais, em grande medida, se concluem de sua gestão e formulação. Enquadramento, que impede a adequação da política às diferentes necessidades e especificidades e também impede a ampliação do quadro de negociação entre os diferentes atores para viabilizar a implantação e consolidação do SUAS. Em segundo lugar, a incapacidade pela falta de adequabilidade das estruturas somada à falta de disposição dos decisores e formuladores para incorporar os diferentes atores e as novas regulações, compromete a legitimidade da política, gerando resistências e decisões menos informadas, piorando a sua implementação.

4.4.3. – DESTINATÁRIOS E PROCESSO DE INCORPORAÇÃO DAS DEMANDAS

As referências empíricas tratadas neste item apresentam as concepções relativas aos destinatários e aos processos de incorporação das demandas a partir da rede não estatal, na consolidação do SUAS em Campos dos Goytacazes.

A relevância do SUAS consiste, pois, em oferecer materialidade às conquistas e ao ideal de Assistência Social inscrito a partir da Constituição de 1988 e na LOAS em 1993, principalmente por preservar princípios e diretrizes comprometidos com a participação dos usuários por meio de suas organizações representativas e por priorizar diretrizes de universalização do acesso por uma concepção democrática, descentralizada e participativa.

Para alcançar esse intento, dentre as questões estruturais pertinentes ao campo, faz-se necessário compreender qual o lugar político do usuário no SUAS; quais os principais limites e dificuldades ao seu agir político, contemplando os riscos de cooptação e as possibilidades de exercício protagônico.

Para os efeitos dessa abordagem estamos considerando protagonismo o envolvimento das pessoas em ações coletivas por meio de entidades associativas formais, ou não, com vistas a exercer influência nas decisões governamentais. O protagonismo consiste em (...) *organizar-se politicamente para ir além da cidadania individual, atingindo o patamar coletivo*. (DEMO, 2003, p.39)

Protagonista, então, é aquele que ao fazer política faz-se sujeito de sua história e de seu tempo. O agir protagônico, portanto, contraria dinâmicas de manipulação sóciopolítica, tão a gosto de nossas elites tradicionais.

O termo usuário, aqui referendado, tem como base a Política Nacional de Assistência Social que o define como *cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos* (PNAS, p.33). Todavia, por considerar que o protagonismo sócio-político decorre de uma ação de sujeitos coletivos, utilizamos, simultaneamente, o conceito de usuários e organizações de usuários, conforme o explicitado na resolução do CNAS, nº 24, de 16 de fevereiro de 2006.

(...) Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso.

É preciso inicialmente deixar claro que as definições relativas à dimensão *destinatários* aparecem de forma bastante variadas no posicionamento dos co-gestores.

As concepções relativas a esse campo são em grande medida reveladoras do modelo de organização do sistema e do modo como é compreendida e conduzida a Assistência Social no território local.

Desse modo, o vetor cultura política parece ser predominante aos processos de análise, pautada numa perspectiva crítica e de base radical. Radical no sentido de decodificar os valores e indicadores presentes na raiz estrutural do sistema de relações que se processam na malha urbana da cidade.

Os dados coletados demonstram que as prioridades com que são assumidas as questões de combate à pobreza e à desigualdade social, bem como as formas e tempos de sua concretização, são correlatas à estrutura capitalista do modelo de produção e aos movimentos que a sociedade realiza nas relações com o poder público para implementá-las na ótica do direito e da cidadania, assim como também aparecem correlatas ao modo como esse sistema interfere na formação da cultura política. Ainda que o nosso foco não seja tratar da cultura, a sua predominância aparece materializada nas dimensões de pesquisa elencadas.

A dimensão Destinatários aparece conceituada pelos co-gestores sempre atrelada à identidade da instituição ao longo do seu trajeto histórico no município. Aparece assim vinculada às dimensões da falta, da vulnerabilidade, em que os beneficiários são de certa forma abstraídos de sua condição de sujeitos do processo de elaboração, implementação, planejamento e avaliação das iniciativas.

Entretanto, a existência da organização não estatal é validada na fala dos co-gestores pela existência da população que demanda os serviços relativos ao campo dos direitos socioassistenciais.

Segundo o entrevistado nº 1 o usuário da assistência social é aquele

a quem nós nos dirigimos...para quem nós existimos. Então a instituição existe para quem? Ao longo da sua história ela já existiu para estar olhando o idoso, ela já existiu para estar olhando a criança de 6 a 14 anos . Ela já existiu durante 14 anos para implantar e coordenar a pastoral da criança no norte e noroeste. E hoje, ela está existindo com uma clareza muito grande... quando a gente comemorou os 18 anos do ECA, e 20 anos da constituição federal lá em Florianópolis, no XXII Congresso da Associação Brasileira dos Magistrados, lá foi lançado um desafio de que diante das cadeias repletas de jovens o que nós sociedade estávamos fazendo para que esta realidade possa ser enfrentada. E aí a gente ficou muito feliz porque foi quando nós começamos definir essa nossa identidade. E a partir dessa qualificação , nós nos perguntamos, o que estamos fazendo aqui neste evento em Florianópolis fazendo relato de nossa experiência, na humildade de instituição de interior diante dos promotores, diante dos magistrados? A única instituição do Brasil a se fazer presente. Aí a gente considerou que aquele momento era o momento que o Pai do Céu estava dizendo é isto que vocês têm que ter. é isso que vocês têm de centrar... A competência, a dedicação, o comprometimento. Então esse desafio do que fazer com esse jovem em risco social. Então, é isso que configura nossa definição. (Entrevistado nº1)

As necessidades sociais nesse caso aparecem como o campo de intervenção das unidades não estatais de assistência social, nas quais os beneficiários dos serviços são vistos como os necessitados e desassistidos.

As finalidades institucionais assim aparecem vinculadas às definições de destinatários a partir das carências da comunidade e os objetivos institucionais vinculados a valores como dedicação, compromisso e competência aparecem como atributos correlatos ao valor abstrato da religião, como sistema ideológico e ideopolítico clássico nesse campo filantrópico em que historicamente as atenções às questões socioassistenciais foram assumidas pelas iniciativas de organismos ligados à Igreja e à dimensão da caridade privada.

As definições do foco de ação são aqui apresentadas pelo entrevistado como fruto de um processo de revelação do sobrenatural e não situadas em parâmetros conjunturais para os quais indicadores e a cultura do planejamento e do diagnóstico para o processo de incorporação das demandas seja uma necessidade e uma rotina do processo de implementação da política pública.

No que diz respeito ao valor ideológico da religião, a perspectiva marxista afirma que o próprio sistema capitalista se utiliza de meios ideológicos como as filosofias religiosas em momentos de crise para a partir de valores abstratos encobrir sob o véu da alienação questões que se colocam na ordem da realidade histórica e processual das desigualdades geradas pelo próprio sistema capitalista de produção. (ACANDA,)

Esses valores forjam, na malha tácita das relações e investimentos pelo campo não estatal, o fetiche da benemerência que reifica práticas e reatualiza mitos no lugar de se colocar como centro o debate em torno dos investimentos públicos e em torno da ampliação da esfera pública de direitos com responsabilidade e primazia do Estado.

Nesse campo do fetiche da benemerência, também se encontra imbricada nas relações e concepções a síndrome do “coitadinho”, na qual a relação com os usuários da política passa a ser concebida por um conjunto de ações pautadas nas migalhas de recursos para suprir necessidades humanas básicas, em que pese a relação dos usuários para com os serviços socioassistenciais configurada pelo viés da subalternidade. Relação, na qual aquele que é concebido pela dimensão da falta é alvo do serviço ofertado, e este serviço é por essa ótica, concebido como o direito social dos desassistidos daquele território.

O usuário da Assistência Social é aquele que tudo falta, aquele que não tem nada, já não tem em muitos casos até a dignidade. Não tem o que comer, o que vestir, não tem acesso à saúde, à educação, a um trabalho digno, muitos trabalham de biscate, ou de empregada doméstica, mas sem carteira assinada, sem nenhum direito reconhecido. É aquele que para sair para um “biscate” não tem com quem deixar os filhos, porque não acha vaga em creche no município. É aquele que é carente de afeto, de cuidados em todos os sentidos e até da força política para lutar por seus direitos. Esses são os que acolhemos aqui na instituição, que acaba oferecendo um serviço que o próprio poder público é que deveria se responsabilizar. Então, o nosso compromisso com esse usuário e, com sua articulação e com o que lhe é de direito é muito grande. (Entrevistado nº5)

Essa noção, se vinculada à noção de assistido, pressupõe como afirma Campos (apud STUCHI, 2010) uma noção de indivíduos atomizados, destituídos de instrumentos e meios para a interlocução política, enredados em sua própria condição de destituídos da sorte. Apesar de trazer para a arena do debate a dimensão da falta, da carência, o entrevistado o faz de forma articulada a uma direção política que acena para os limites do próprio poder público em relação à cobertura via políticas sociais, situando nesta esfera também os limites demarcados da intervenção da instituição filantrópica que segundo o mesmo, acaba suprimindo a ausência de um serviço que deveria ser prestado pela esfera pública.

A partir da análise de discurso do respectivo entrevistado podemos decodificar o que a própria técnica das análises de discursos nos convida a pensar: os silêncios que preenchem a fala do respectivo co-gestor.

No discurso acima mencionado podemos constatar a intencionalidade e preocupação política quanto ao esvaziamento da força sócio-política dos usuários da assistência social em direção a luta por direitos. O que nos remete a pensar que a condição de pobreza é mais que ausência de bens materiais e de condições de vida, é sobretudo o esvaziamento da capacidade de articulação política em direção aos movimentos de ampliação da esfera pública de direitos o que melhor a caracteriza.

Essa perspectiva apresentada pelo co-gestor confere ao seu discurso e ao conjunto das práticas que desenvolve um caráter mais politizado, o que acena para um campo possível de trabalho no âmbito do fortalecimento de vínculos na perspectiva da defesa dos direitos como assegura as diretrizes da PNAS (2004) e das caracterizações publicadas pelo CNAS no que tange ao caráter e às finalidades propostas para o conjunto das instituições filantrópicas consideradas de assistência social.

Nessa via, cujo terreno ainda parece arenoso e contraditório, em um percentual de 17 % das instituições entrevistadas, encontramos iniciativas ainda tímidas de articulação política junto aos usuários sendo planejadas e desenvolvidas pelas equipes interdisciplinares. Dado que pode ser observado na figura abaixo.



Figura 26- Organizações Não Estatais e Ações de Articulação Política na Defesa dos Direitos e Destinatários.

Um percentual de 83% das instituições entrevistadas quando questionadas sobre seu papel na relação com os usuários ainda revelaram desconhecimento quanto a sua capacidade de aplicar os objetivos previstos nas alterações da própria política nacional de assistência social especialmente àqueles correlatos aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e àqueles vinculados a uma atuação que amplie os processos de participação dos usuários nas definições da política. Esta última atribuição fora apresentada pelos entrevistados como competência exclusiva do CMAS, numa postura de desvinculação do seu caráter de sociedade civil, que passou a ser encoberto pelo véu da alienação e da falta de conhecimento dos potenciais de articulação voltados a iniciativas que ampliem acesso junto às políticas públicas a partir dos espaços de deliberação e controle, a partir de uma atuação junto à base, para a qual todos os entrevistados atribuem a razão máxima da existência e identidade institucional. O que neste momento parece acenar para um outro paradoxo.

Já em um percentual de 17% das instituições visitadas, encontramos a presença de iniciativas em relação ao desenvolvimento de um trabalho de articulação política para com os usuários da Assistência Social em defesa dos direitos sociais. Esse número ainda inexpressivo revela os grandes desafios colocados à implementação do SUAS em relação ao papel político que estas instituições também assumem ou precisam assumir nessa esfera de atuação.

Em uma das unidades visitadas para o momento da pesquisa, encontramos o relato de uma assistente social que nos apresentou o trabalho que desenvolve na instituição com as famílias de pessoas em situação prisional, a partir do programa SAIF (Serviço de Atendimento Integral à Família),

cuja finalidade é oferecer apoio socioeducativo e psicossocial aos sujeitos beneficiários e a oferta de cesta básica e passagens para egressos previstas por suas diretrizes.

O respectivo programa fora desenvolvido pela unidade até o ano de 2008. Este programa tem por escopo de sua organização a gestão/coordenação sendo de competência do poder público e a execução das ações em parceria com a rede não estatal de instituições filantrópicas nos territórios e áreas de maior risco.

Durante o ano de 2008, a referida instituição com convênio assinado com o poder público para esse fim, enfrentou uma série de desafios para consolidar as ações junto às famílias devido a ausência do repasse do recurso pactuado pelo poder público. Ano em que o município vivenciou um conjunto de escândalos colocados à mídia, no trato com a verba pública.

Assim, diante da respectiva problemática, a instituição filantrópica não paralisou suas ações com as famílias e passou a arcar com parcela dos investimentos a partir de recursos próprios. Contudo, por ter sido uma ação pactuada pela parceria público x privada no campo da assistência social, a unidade não dispunha de todo o recurso para manter a qualidade e a totalidade do funcionamento da oferta de todos os serviços vinculados ao programa.

É preciso ressaltar que a unidade entrevistada relata que nunca teve problemas nas prestações de contas junto ao FMAS. Informação que pode ser comprovada nas documentações expedidas ao Fundo e registradas na administração da unidade.

Desse modo, as famílias passaram a dispor de um serviço precarizado pela ausência do repasse e, por consequência, devido à ausência da responsabilidade pública no investimento.

Essa situação não caiu na opacidade da vida cotidiana e passou a ser discutida junto aos usuários na instituição, a partir de uma análise contextual das relações e dos direitos vinculados à dimensão da cidadania e, também fora levada para o debate no espaço do Conselho Municipal de Assistência Social pela profissional assistente social que desenvolvia ao tempo o trabalho com as famílias na unidade.

Das reuniões com os usuários redundou a formação de um grupo que participou de uma reunião extraordinária do respectivo conselho, na qual puderam exercer a oportunidade de dar voz as suas necessidades. (situação que pode ser encontrada no registro de ata do CMAS, 2008)

A assistente social durante o relato avalia que a falta ainda de capacitação da comunidade e dos usuários da assistência social numa direção voltada à formação política do exercício da cidadania é um desafio a ser enfrentado pelas equipes interdisciplinares no contexto dos trabalhos com o SUAS e com as demais políticas sociais, mas que iniciativas como estas necessitam acontecer de forma mais articulada.

O poder público ao momento se colocou indiferente às questões colocadas e segundo as análises que fazemos do processo, faltou transparência por parte da administração pública e faltou maior articulação com os usuários da base e entre unidades filantrópicas de assistência social, no sentido de investir com uma atuação amadurecida no campo das necessidades observadas quanto à ampliação do acesso e

quanto ao próprio acesso aos direitos socioassistenciais.(Assistente Social de uma unidade filantrópica)

Mesmo na tentativa de realizar um trabalho voltado ao fortalecimento da capacidade política dos usuários, sob essa abordagem, é possível afirmar que o modelo de assistência social inscrito no SUAS se efetiva em um solo cultural fortemente contaminado pelo assistencialismo clientelista. Nisso reside um dos principais desafios ao estabelecimento de relacionamentos, pautados em parâmetros civilizatórios entre parte de nossa elite política e os segmentos sociais que se encontram no horizonte da política de assistência social. Esse se constitui, assim, num dos maiores desafios de consolidação do sistema.

O assistencialismo, por combinar caridade com os pobres e indiferença com os fatores causais da pobreza, além de funcionar como estratégia de reprodução social das parcelas empobrecidas da população, reproduz também subalternidade social, pois o assistido, nessa modalidade de proteção social, não é reconhecido (nem se reconhece) como sujeito de direitos e, por isso, não participa de uma comunidade de semelhantes como afirma Castel (2005).

A comunidade de semelhantes tem como pressupostos uma ordem social inclusiva e um Estado de direito que valorize o interesse público, a justiça social e combata o privilégio. Baquero (2007, p. 154) ao discutir os obstáculos enfrentados pelas populações pauperizadas da América Latina para participarem das arenas políticas, destaca que

(...) provavelmente é o clientelismo a força mais poderosa que obstaculiza o desenvolvimento de uma cidadania politizada e mobilizada para a preservação e defesa de seus direitos, principalmente em países como o nosso que vive uma assimetria entre liberdade e igualdade e onde o capitalismo contemporâneo produz pobreza e marginalidade endêmica, construindo fortes redes clientelísticas financiadas com recursos públicos.

Mesmo considerando os avanços conquistados no campo da assistência social, principalmente com o advento do SUAS, mas também em certa medida com os programas de transferência de renda e com a pluralidade de arenas participativas, é importante ter presente que é uma ambiência social injusta que impõe o inadiável compromisso para incorporar os usuários da assistência social e o conjunto de demandas aos espaços de decisão do SUAS.

Esse empreendimento, monumental em seu significado e desafio, não pode ser empreendido como assunto setorial nem tampouco de caráter messiânico. Não é possível construir uma sociedade democrática e socialmente justa a partir de setores estanques.

Uma sociedade como tal é obra coletiva para a coletividade como afirma CAMPOS (apud STUCHI 2010, 224-246)

Dessa forma a pobreza e os fenômenos dela decorrentes precisam ser estudados de forma multidisciplinar e o seu enfrentamento político exige o envolvimento e a articulação entre diferentes

atores comprometidos com um projeto societário livre das armadilhas do mercado e das extravagâncias do capital.

Desse modo, está claro que a emancipação e protagonismo dos usuários não pode ocorrer por obra de terceiros, dispensando o envolvimento e a participação direta daqueles cujo grande desafio é sua sobrevivência e sua conversão em cidadãos.

Pensar o protagonismo dos usuários então, exige considerá-lo enquanto ação política de pessoas e agrupamentos dotados de capacidade para, conforme afirma DEMO (2003), saber planejar e planejar-se, fazer e fazer-se no campo político das decisões. Dessa forma, o agir político não é obra do acaso, não é tarefa fácil, nem tampouco mera abstração, ou sequer uma revelação do sobrenatural.

Sob a perspectiva de CASTEL (2005, p. 78)

Para poder projetar-se no futuro, é preciso dispor no presente de um mínimo de segurança. Por conseguinte, tratar sem ingenuidade como um indivíduo uma pessoa em dificuldade, é querer colocar à sua disposição apoios que lhe faltam para comportar-se como um indivíduo de plenos direitos. Apoios que não consistem apenas em recursos materiais ou em acompanhamento psicológico, mas também em direitos e em reconhecimento social necessários para assegurar as condições de independência.

Assim, como observado nos resultados da pesquisa, os usuários com presença organizada no SUAS, representam uma parcela ínfima, minoritária, em relação aos prestadores de assistência social e representam uma parcela numericamente inexpressiva quando comparados ainda ao quantitativo de usuários atomizados em atendimentos individualizados. Muitos são os desafios para dotar os usuários de vez e de voz nos espaços de participação política e nas instâncias decisórias da política pública.

Várias das organizações pesquisadas ainda se dedicam à dimensão executiva, prestadora de serviços, incorporando ao mesmo tempo a defesa dos usuários no campo dos direitos. Conquanto a predominância executiva dos serviços faz com que a instituição atue nas relações mobilizando recursos, estabelecendo convênios e desenvolvendo atividades que afirmam o seu status de utilidade social no município. Assim, em muitos casos, essas instituições consideram os usuários algo externo à própria organização. Ainda não avançaram na compreensão de seu papel político no campo do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

O modelo de assistência social que se materializa no SUAS, para além do intransferível dever de ofertar provisões materiais às necessidades dos destinatários da política, orienta-se por *uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas...* (PNAS, 2004)

As alterações no que diz respeito a incorporação das demandas dos destinatários e a sua concepção não como assistido, beneficiário, mas como cidadão protagonista a partir do advento do SUAS envolve abordagens, intervenções e processos que contemplem desde o atendimento às necessidades mais básicas aos estímulos e investimentos públicos para dotá-los dos meios e habilidades para o exercício político. Isso requer, sem delongas, renda mínima, habilitação

profissional, alfabetização e apoios materiais para participação nos espaços onde a política se desenvolve.

No contexto das organizações não estatais, o registro das demandas vem se processando pelos indicadores da pesquisa, a partir das formas de registro estipuladas pelas equipes multiprofissionais e vem sendo debatidos nas reuniões interdisciplinares que realiza junto à diretoria da unidade filantrópica a fim de serem amadurecidas as estratégias de execução das ações relativas aos projetos financiados pelo Fundo Municipal de Assistência Social.

Dentre os co-gestores entrevistados, como se pode visualizar na figura a seguir, destacamos um percentual de 33% que identifica as demandas através dos estudos de caso realizados pelo Serviço Social junto à equipe de trabalho da unidade, 67% identifica por outras formas de registro, tais como abordagens realizadas pela equipe multiprofissional da instituição à clientela que procura o espaço da ONG, independente de ser um profissional de Serviço Social.



Figura 27 – Identificação das demandas para serviços socioassistenciais

O 67% dos co-gestores, quando indagados a respeito dos procedimentos relativos a essas outras formas de registro das demandas, nos informaram que a equipe de trabalho da instituição é toda treinada para esse atendimento à comunidade e para o registro da procura que chega até a unidade socioassistencial naquele território. Sendo o estudo de caso e o acompanhamento à família atendida realizado pelo profissional de Serviço Social junto à equipe multiprofissional.

Esse fator nos permite avaliar em paralelo às diretrizes definidas pelo MDS em relação aos CRAS, no âmbito da segurança de acolhida, que as instituições filantrópicas apresentam uma postura consoante. Visto que a instrução oferecida pelo MDS a partir da cartilha CRAS publicada em 2009 é que qualquer profissional que se encontre no CRAS, seja o psicólogo ou o assistente social poderão fazer a acolhida ao usuário desde que respeitadas as esferas de atuação de ambas as áreas. Segundo a Política Nacional de Assistência Social, a Segurança de Acolhida oferecerá suporte à realização de

ações de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e educativas.

Esse indicador se torna importante, pois assim que referenciadas nos equipamentos CRAS e CREAS, as unidades socioassistenciais poderão apresentar sob o seu território as demandas e necessidades registradas pelas equipes, favorecendo a perspectiva do diagnóstico e do planejamento.

É importante registrar que nenhuma instituição substitui a presença e efetividade das ações dos CRAS e CREAS, mas estando em seus territórios de abrangência e georreferenciadas nas áreas mais vulneráveis, necessitam com esses equipamentos manter uma articulação, já que recebem repasses dos pisos da proteção social a partir do fundo municipal de assistência social.

Não estamos aqui fazendo nenhuma apologia à filantropia e nem tampouco reforçando a perspectiva de desresponsabilização do Estado para com os investimentos públicos relativos à área na perspectiva transferência de competências para o terceiro setor. Estamos sim, apontando para o reconhecimento e existência desses organismos nos territórios que, a partir do trabalho que ofertam, atendem famílias segregadas do acesso aos serviços sociais públicos do quadro das políticas sociais. Muitas delas ainda não referenciadas nos Centros de Referência da Assistência Social.

O que queremos dizer é que não é possível negar a existência das instituições nos territórios, conquanto é preciso, apreender qual papel político elas assumem na consolidação do Sistema Único de Assistência Social, que lugar é esse das unidades socioassistenciais, que direção os trabalhos precisam assumir, que lógica reforcem ou reiterem.

Em muitos casos as instituições acabam assumindo a responsabilidade por atender as famílias e segmentos descobertos pelo sistema. Fazendo assim prevalecer o princípio constitucional de que a nenhum cidadão lhe poderá ser negado o atendimento. No entanto, o fazem pela perspectiva do subsidiária, comprovada até mesmo nos valores repassados a partir dos pisos da proteção.

É importante ainda sinalizar que a relação do campo da Assistência Social de um modo geral, com os destinatários e destes para com o Estado se realiza por um padrão de relação como denomina Sposati (1996) de cidadania invertida, já que o indivíduo passa a ser beneficiário do sistema pelo motivo mesmo do reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente sua condição de cidadão, mesmo com todas as alterações propostas a partir do SUAS.

Assim, nessa condição de cidadania invertida, o indivíduo entra na relação com o Estado no momento em que se reconhece e é reconhecido como um não – cidadão.

4.4.4 – GESTÃO, PLANEJAMENTO E RELAÇÃO ENTRE ATORES

As análises tratadas neste item apontam para as tendências de consolidação do SUAS pela rede não estatal a partir da perspectiva da co-gestão, como definida pela Política Nacional de Assistência Social, tendo por referência a experiência de Campos dos Goytacazes a partir da ótica dos co-gestores das unidades filantrópicas financiadas pelo FMAS.

As instituições filantrópicas a partir das inflexões provocadas pelo SUAS passam a ser concebidas pelo novo desenho jurídico da política, como abordamos no capítulo I, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como co-gestoras através dos conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direito dos usuários da política pública nos territórios de sua atuação (PNAS, 2004).

Esse reconhecimento, a respeito da rede não – estatal, impõe a necessidade de articular e integrar ações e recursos, tanto na relação intra como interinstitucional, bem como com os demais conselhos setoriais e de direitos.

Segundo Tenório (2006), *gerenciar é a ação de estabelecer ou interpretar objetivos e de alocar recursos para atingir uma finalidade previamente determinada.*

Determinar finalidades, no entanto, não é uma tarefa tão simples como pode parecer à primeira vista. Para se definir a finalidade de uma organização, deve-se perguntar quem a determina e conhecer os movimentos contraditórios e as forças políticas em jogo, a partir da articulação entre os atores e a sua convergência com as diretrizes da política social.

Assim, a prática de gerenciar tem apresentado a necessidade de tornar conhecidas as finalidades da organização, a fim de que se possa envidar esforços na direção de atingir os objetivos propostos. Porém, o campo de intervenção do conjunto das instituições de assistência social no território dos estados e municípios, precisa estar integrado segundo as Normas Operacionais Básicas (NOB SUAS, 2005/NOB – RH/SUAS, 2006), de consolidação do Sistema Único de Assistência Social.

Sendo assim, algumas funções gerenciais essenciais ao trabalho aparecem com destaque, tais como: o planejamento, a organização/ordenamento institucional e interinstitucional, a direção e a condução dos processos de trabalho e o controle e avaliação, correlatos ao monitoramento dos serviços ofertados, conforme ilustrado na figura a seguir:



Figura 28 - Funções Gerenciais

Essas funções necessitam aparecer no ciclo organizacional do contexto das instituições e estão relacionadas com a previsão; com a divisão do trabalho e as relações daí decorrentes; com a execução e o acompanhamento.

Assim a primeira função gerencial planejamento requer a elaboração de objetivos estratégicos e tem a finalidade de preparar o campo organizacional para o enfrentamento das questões e necessidades engendradas na relação com os usuários do sistema. A partir do planejamento a organização traça objetivos, estipula metas e define recursos e meios necessários para operar nos territórios.

Sendo que essa ação, a partir do SUAS, precisa ser realizada de forma interligada à existência dos equipamentos estatais situados nos Territórios (os CRAS e o CREAS).

Para tanto, as inflexões geradas pelo novo ordenamento da política de assistência social coloca no conjunto das unidades filantrópicas o desafio do planejamento estratégico e o desafio de realizar um processo de adequabilidade que envolve desde sua forma organizacional aos processos gerenciais e fluxos de trabalho, como demonstra a figura a seguir:

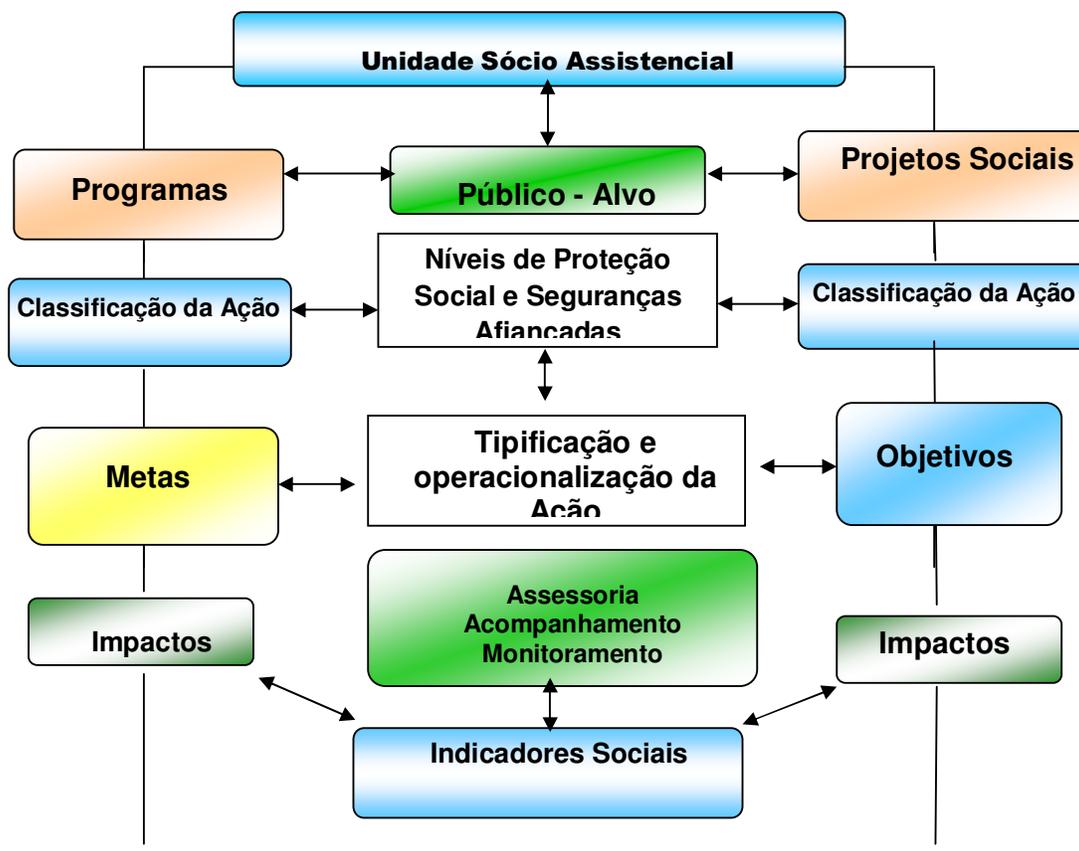


Figura 29 - Fluxograma do Funcionamento Gerencial de uma Unidade Filantrópica de Assistência Social a partir do SUAS. (OBS: figura elaborada pela autora com base nos documentos da PNAS – 2004 e das NOBs – NOB-2005, NOB RH/SUAS-2006)

O que estamos sinalizando é que as instituições filantrópicas, a partir das alterações advindas com o SUAS, passam a ter a tarefa de se organizarem em sua estrutura para que possam ser caracterizadas como unidades socioassistenciais com capacidade para ofertar em co-parceria com o poder público as ações da Política de Assistência Social. Não bastando apenas o quesito filantropia para os processos de adesão ao sistema.

A implementação de programas e projetos sociais está geralmente exposta a uma série de fatores organizacionais que têm influência decisiva sobre os seus resultados.

Sendo assim, para avaliar as tendências de consolidação do SUAS até então apresentadas, é necessário considerar que nesse campo há também condicionantes do processo de gestão relacionados ao contexto institucional da implementação. Um desses condicionantes pode ser constatado pela fragmentação da burocracia pública. As disputas burocráticas, a busca de liderança institucional ou pessoal nos papéis – chave de execução por parte de grupos ou instituições. Fator que no âmbito do Estado e da constituição da esfera pública imprime uma série de desafios à organicidade e intersetorialidade das ações.

No caso do município de Campos dos Goytacazes o fato de existir um conjunto grande e diferenciado de atores trabalhando de forma compartimentada enfraquece os processos de otimização das ações, gerando em muitos casos discricionariedade no percurso.

Dessa forma temos o Conselho Municipal de Assistência Social publicando os editais a partir de 2008 e aprovando os projetos a serem executados pela rede não estatal; há a Procuradoria Geral do município pactuando os convênios e exigindo as documentações e certidões negativas, assim como liberando o modelo de plano de trabalho a ser preenchido pelas unidades filantrópicas; há o Fundo Municipal de Assistência Social repassando os recursos mediante a pactuação e o Controle e Orçamento do Município recebendo a prestação de contas e enviando para o FMAS.

Cada um desses setores coexistem no município de forma compartimentada. Fator que acarreta desafios no âmbito do gerenciamento das informações que necessitam ter um fluxo otimizado que, facilite o monitoramento e avaliação e a perspectiva do controle social. Problemas, como a unidade já tendo tido o projeto aprovado pelo CMAS e ao comparecer na Procuradoria para preencher o plano de trabalho para consecução da assinatura do termo de convênio, em muitos momentos, encontrar o documento com o plano de trabalho alterado, vem ocorrendo segundo os entrevistados, o que impacta nos mecanismos de co-gestão e de definição coletiva dos investimentos, ocasionando desafios aos processos de implementação, que, em muitos casos, são acrescidos dos problemas de atraso nos repasses.

Não estamos afirmando com isso que a normatização e os critérios não devam existir, mas que o conjunto de atores precisam estar interconectados a uma matriz de funcionamento e diálogo.

A forma com que vêm sendo gerenciadas as ações, demonstra uma tendência de centralização dos processos e de fragmentação das práticas, concentradas na figura dos gestores dessas pastas acima mencionadas (SMFAS, Procuradoria Geral, Controle e Orçamento). Fator que em muitos casos se

confunde com práticas consideradas anti-democráticas, calcadas nas relações de poder que, como nos fundamentos apresentados por Tocqueville (apud MENDES, 2007), assentam-se em um caráter de despotismo democrático.

Não estamos negligenciando com essas afirmativas a necessidade jurídica do respaldo destes setores para o bom funcionamento das ações. Entretanto, estas precisam se concentrar no âmbito da Gerência do Sistema Único de Assistência Social, ainda que como unidades descentralizadas de apoio ao FMAS, facilitando o gerenciamento das ações e as relações entre poder público e unidades filantrópicas de assistência social.

No caso de Campos dos Goytacazes, um primeiro limite tem sido observado pela distância de localização geográfica entre os atores que compõem o procedimento da pactuação da rede conveniada. Esse fator já aponta obstáculos e indicadores que denotam a existência dos processos de burocracia pública que dificultam a transparência e o acesso às informações sobre os convênios em sua dinâmica estrutural.

A perspectiva da co-gestão envolve processos de co-parceria e de planejamento integrado entre setores. E também envolve uma dinâmica de participação social nas definições da Política de Assistência Social.

Para avaliar a efetividade dessa experiência, a pesquisa elencou um conjunto de indicadores e variáveis, que envolve o processo de co-gestão, fatores relativos ao planejamento e incorporação das demandas, a relação entre atores e fatores relativos à alocação do financiamento pelos Pisos da Proteção Social.

Essas variáveis aparecem interconectadas aos eixos de pesquisa, elencados e abordados nos tópicos desse capítulo e, especialmente, nas relações entre poder público e organizações não estatais de assistência social nos territórios.

Para tanto, na sequência, a pesquisa priorizou a análise do posicionamento dos diretores de instituições filantrópicas no que diz respeito às concepções de co-gestão. Como demonstra a figura seguinte:

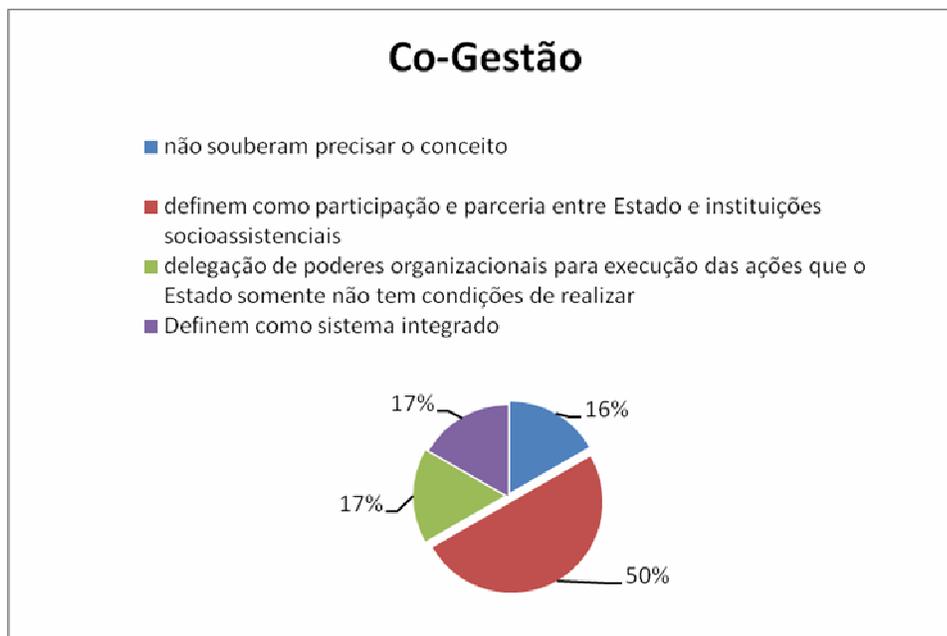


Figura 30 - Co- Gestão, Rede Filantrópica e Sistema Único de Assistência Social.

Dos dados levantados, observa-se um percentual de 17% para aqueles que definem co-gestão como delegação de poderes organizacionais para execução de ações que somente o Estado não cobre, e outros 17% a definem como sistema integrado de ações.

Já 16% dos entrevistados não souberam precisar o conceito e 50% definem como participação e parceria entre Estado e instituições de Assistência Social na organização e oferta das ações socioassistenciais nos territórios. Assim como podemos observar no discurso dos entrevistados nº 3 e nº4:

Na verdade co-gestão ...é a junção da organização com as ações. No nosso projeto aqui na instituição a gente lida com os usuários como co-participantes. Então é a unidade mais o público que a gente atende. Então, co – gestão seria a organização junto com o Estado com o poder público desenvolvendo as ações.(Entrevistado nº 3)

É você delegar poderes, distribuir poderes através de instituições sérias é claro a execução desse trabalho que apenas o Estado não tem condições de fazer. É impossível fazer. Então nosso papel é muito importante.(Entrevistado nº 4)

No discurso do entrevistado nº 3, visualizamos a presença da categoria participação nos processos de gestão e na definição política do papel do próprio usuário no funcionamento das ações e do sistema e deste na relação com o poder público.

Nesse caso o usuário aparece definido por esta instituição como co-participante dos processos de trabalho. Essa noção faz a ruptura com a perspectiva e a lógica do “necessitado” ou “desassistido”, e imprime aos processos de trabalho a concepção democrática de luta por acesso e por ampliação da condição de sujeito e participante dos processos decisórios de definição da política pública.

O entrevistado nº 3 também ressalta que a capacitação continuada aos processos de participação é fundamental. Conceção que faz referência a um modelo de gestão participativo.

Como afirma Falcão (2006), isso se constitui um dos grandes desafios, visto que na história dos municípios brasileiros e na relação com o poder público, se processou por longo tempo uma convivência pacífica com os pobres. Pacífica, porque os segmentos pauperizados no Brasil encontram-se desarticulados e subalternizados por longos períodos de repressão e paternalismo. Pacífica, porque uma significativa rede de ações filantrópicas e públicas de assistência social administradas de um modo pontual minoram a pobreza. Pacífica, dada a presença de um traço cultural hegemônico de dominação-subalternidade, enraizado nas relações cotidianas de todos, reforçando a tutela e o apadrinhamento.

A ausência de interlocução política, a subalternidade daqueles que utilizam os serviços de assistência social substituem o que deveria ser um conflito negociado, do ponto de vista político, para uma proposta tecnocrática de gestão.

O caráter pontual com que as ações vêm sendo pensadas e equacionadas no município, limita as possíveis alianças e negociações de caráter mais coletivo.

Como, por exemplo, no campo da rede de organizações não estatais em Campos dos Goytacazes não se tem a clareza do universo a atender e das alternativas a efetivar tal atenção. Com isso, não se instrumenta essa área com um elemento fundamental das políticas sociais, a universalização do acesso. A forma restrita com que as ações são pensadas e operadas reduzem-na a soluções precárias e artesanais que costumam manter a população como mera força de trabalho e não força de interesses.

Crescer a interlocução política dessa área na implementação do SUAS é fundamental, reposicionando seu perfil nas várias instâncias de gestão.

É possível ponderar que, durante a história, esta área não teve o planejamento como cultura estratégica. Visto que envolve diagnóstico prévio, estudos das estratégias de intervenção, alinhadas às diretrizes da política pública, estudo das formas táticas e operacionais para o alcance de metas e objetivos, além de interlocução política entre setores e outras organizações não estatais e governamentais componentes da rede.

Fator que interfere na dinâmica da estrutura da oferta dos serviços e na forma de gerir a alocação dos recursos. O caráter da normatização no campo filantrópico durante o histórico apresentado por estas organizações nunca obteve primazia para o ordenamento das ações.

Conquanto, com as inflexões do SUAS um novo padrão normativo para a estrutura de gestão passa a ser requerido.

Assim, segundo Tenório (2006) *normatizar é descrever como, quando e quem vai executar determinadas ações*. Segundo o autor, *as normas são materializadas em regulamentos, manuais, de procedimentos, protocolos e fluxos de trabalho*.

Em geral, a formalização de normas e procedimentos surge da necessidade de padronizar o trabalho a ser realizado. Conquanto, regras e normas escritas não são garantias ao seu cumprimento.

O objetivo de explicitar procedimentos correlatos à forma de condução do SUAS junto ao conjunto das unidades filantrópicas favorece os processos de integração das ações, estimulando o diálogo entre os setores e a possibilidade de desenvolver a crítica às práticas instrumentais ao capital, criando espaços à construção estratégica de ações voltadas ao fortalecimento de vínculos e oferecendo estímulos a um processo de articulação de base, o qual potencie formas de organização dos usuários e de organização comunitária de maneira a ampliar os níveis de participação democrática.

As regras de fundo desse processo apontam para a matriz das relações do poder público com a rede privada e vice-versa.

Sem apologias e defesa ao setor privado, a pesquisa de campo constatou um conjunto de desafios interconectados à relação das instituições com o poder público interferindo na base de ordenamento da gestão do SUAS no município. Parte desses desafios podem ser constatados a partir dos discursos dos entrevistados, quando relatam os problemas com a gestão e os obstáculos na relação com poder público no município.

...é exatamente essa participação, essa integração dos governos com as instituições. Se isso acontecesse de fato. Eles até dizem, nos discursos, as vezes até muito bonito, mas na prática não funciona. (Entrevistado nº 2)

Mas há um descaso de quem também repassa a verba. Eles não repassam com aquele carinho. Com aquela noção de que estamos montando um lugar. Não. (pausa) Repassou, porque repassou... esse não tem quem cuide mesmo então vamos repassar para a instituição, agora penso que deveria haver parceria. Não se tem um olhar de cuidado de carinho para com o serviço prestado. No repasse é passou, porque passou e pronto, esses não têm quem cuide mesmo... então vou mandar para a instituição. Agora... tinha de ser parceria. (Entrevistado nº 4)

Diante da complexidade acima relatada é de se constatar que a implantação do SUAS e a nova conformação da política nacional mostraram-se insuficientes, até o momento, para provocar efetivo equacionamento e redirecionamento das mencionadas práticas tradicionais para aos moldes da recente previsão legislativa.

Neste sentido, as práticas de gestão aparecem mescladas com os valores da barbárie a varejo (NETTO, 2010)⁴⁵ instaurados pela própria estruturação do sistema capitalista no qual a figura do descaso e a degradação de valores como dignidade e a banalização da cidadania surgem no universo das ações e posturas governamentais para com aqueles que expoliados da condição educacional, de saúde e do acesso aos direitos assumem a condição de não cidadãos para receberem o reconhecimento público de suas demandas tratadas como subsídios de cidadania.

Assim também a partir das entrevistas parece claro que os co-gestores que lidam com esses segmentos sofrem os rebatimentos dessas posturas, que envolvem uma relação fetichizada do poder

⁴⁵ Registro de exposição dialogada em mesa redonda do CBAS, Brasília, 2010.

público e das unidades em relação aos serviços de assistência que, ao mesmo tempo, mescla a “síndrome do coitadinho” à indiferença quanto as necessidades sociais, e os interesses políticos do Estado como a casa grande do município, repleta de grupos oligárquicos que se favorecem dessa condição em proveito eleitoral e em favoritismos e privilégios políticos, em cujo processo as migalhas de recursos públicos alocados na liberação dos convênios, se tornam instrumentais para essa ideologia, que se encobre na figura de gestores solidários e benemerentes, capazes de olhar por aqueles que “precisam”. Pilar que sustenta o processo de reprodução das desigualdades sociais e da alienação relativa às práticas de gestão.

Este pilar também sustenta a ideologia neoliberal, em que a assistência social é sinônimo de seletividade, de residualismo e de regressão, que tenta restringir ao máximo o acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios sem, entretanto, redistribuir os bens, serviços e riquezas socialmente produzidos.

Assim, a consolidação do SUAS, ainda que na análise de um sistema inconcluso, nos permite apontar os constrangimentos e desafios que foram passíveis de apreensão, e dentre eles já podemos sinalizar a tendência em cada qual seguir sua própria direção, como a manutenção da lógica do financiamento indireto, assentado no fulcro da representação social da filantropia e da benemerência.

Logo, os choques entre modelos parece se contrastar com um conjunto de práticas naturalizadas no município, especialmente no que tange ao financiamento e as suas formas de aplicação.

O reconhecimento dos avanços pelas novas formas de regulação, até o momento implementadas pelo CMAS no município de Campos dos Goytacazes, convive e contrasta com os vícios gerados pelas práticas realizadas nos gabinetes e salas que se constituem comitês gerenciadores de interesses particularistas. O relato do entrevistado nº 3 demonstra o reconhecimento necessário dos avanços já implementados, porém sinaliza para o desafio de convergir a definição pelo Estado de novas formas de relação com a sociedade civil.

Acho que depois do conselho mudou. Antes era mais fácil não é, mais fácil mas da maneira errada. Desde o momento que impuseram algumas leis, ordens, publicações. Tudo que é novo assusta. Pela primeira vez na vida o conselho hoje detém a palavra final, não é mais a prefeitura. Antes era assim o conselho não aprovava, “aprovava”, a gente ia lá para procuradoria eles lá faziam e desfaziam, mandava de volta e não tinha nenhum respeito ao conselho. O que nós sempre quisemos era que a sociedade civil então se posicionasse tomasse conta, assumisse o seu papel nos conselhos e definisse isso, para você ser amparado. E aconteceu, embora estivesse chateado muito. Valeu a pena e já vamos para esse ano com outra concepção, já sabendo mais ou menos das nossas obrigações, responsabilidades, deveres, direitos. Agora ainda houve uma... A prefeita deu uma abusadinha não é. Foi lá na verba e retirou um mês. Então quando o conselho comunicou: a partir de primeiro de março todos podem começar a trabalhar. E então, primeiro de março todos estávamos aqui nas instituições trabalhando. Quando chegou 15 de maio nós fomos comunicados que o mês de março não aconteceu, não houve o repasse referente ao mês, a instituição

trabalhou com o projeto aprovado e não recebeu. E o projeto foi aprovado pelo CMAS com repasse para 10 parcelas. E com a obrigatoriedade de assinar carteira dos profissionais, mesmo que em contrato temporário.

O Discurso apresentado denota os problemas vinculados à relação do poder público com as unidades filantrópicas de assistência social e com o serviço ofertado por este conjunto de instituições.

Como a relação do poder público com essa rede confirma-se sob a perspectiva do subsídio de cidadania, a postura dos gestores públicos se conecta com a perspectiva da dádiva e do descompromisso em manter contiguidade do serviço e dos repasses. Campo para o qual, sob a ideologia do varejo, torna-se permitido então repassar as parcelas de financiamento que por ventura achar necessário, se aprouver aos caprichos de uma gestão centralizadora, e de certa forma despótica na condução do poder e das decisões.

Fator que se assenta na lógica da exclusão e da marginalização daqueles que segregados do acesso mitigam do poder público a execução do serviço que se quer de qualidade.

Esse fator também pode se confirmar na postura que se assenta numa concepção de que para a Assistência Social são destinadas as sobras do montante de recursos da arrecadação e do bolo orçamentário. A batuta decisória perpassa o jogo centrado no poder político dos governantes, em que as deliberações do conselho municipal de assistência social não passam de protoformas necessárias aos procedimentos da gestão legitimando os repasses fundo a fundo. Conquanto, quem de fato caneta as decisões na municipalidade é a camada que se privilegia das barganhas e interesses políticos em cena.

Prevalece um cinismo quanto às diretrizes e normas e o descaso parece ser via de regra uma prática alimentada por esta racionalidade cínica.

Safatle (2008) pontua que *estamos entrando numa era de ironização das formas de vida e fragilização dos princípios e normas*. Estamos, segundo o autor, vivenciando a chamada “crise de legitimidade” desses princípios e normas.

As posturas observadas demonstram que para além das práticas patrimonialistas no solo das vivências urbanas e de implementação das ações políticas no município, hoje impera uma combinação desta com a reprodução de uma racionalidade cínica.

Segundo Sloterdijk (1989), temos de compreender que o cinismo moderno, ao contrário de se tratar exclusivamente de um vício pessoal, tornou-se também o principal modo de organização das relações humanas na esfera pública e institucional.

Segundo Junior e Oliveira (2009) a abordagem contemporânea sobre as influências do patrimonialismo para a formação do Estado e da sociedade brasileira leva-nos a identificar, inclusive, que tal reflexão supera a concepção weberiana, em razão de que não estamos mais a falar de uma confusão entre o público e o privado, mas, da apropriação privada do patrimônio público, ligando-se mesmo a corrupção estrutural que envolve os espaços da vida política do país.

O patrimonialismo, nessa perspectiva, deixa de ser apenas uma forma de dominação política para se constituir em um substrato da corrupção que tende a ser institucionalizada e moralmente aceita pelos cidadãos (SILVA, 2002). Assim:

em termos gerais, os benefícios corruptos não são obtidos através de trocas de caráter restrito ou de curto prazo e cujo vínculo entre os participantes se restringe àquele que motiva a transação – como ocorre nas trocas mercantis. O que se percebe é que estas chamadas trocas corruptas - devido até mesmo a aspectos que a circunscrevem como a necessidade do segredo, a confiança e o compromisso que estabelece entre os envolvidos - se inserem num ciclo maior de transações, não necessariamente corruptas, que se efetua entre as pessoas. Desse modo, elas estão associadas e inclusive reforçam preceitos morais que estão relacionados particularmente às relações de caráter pessoal (BEZERRA, 2008, p. 31).

Portanto, as relações patrimonialistas e clientelistas, nas quais a idéia de pertencimento à coletividade é suprimida e, nas quais o indivíduo isolado também é desconstituído, prevalecem os laços de pessoalidade e de subordinação da coisa pública a interesses classistas sendo que tais relações encontram-se na base de construção e desenvolvimento da corrupção.

O que temos, portanto, são crises que integram a própria lógica do sistema, na medida em que seu agravamento não é ameaça ao fim de uma ordem pautada na corrupção e no patrimonialismo, mas na sua radicalização. O que sempre vem à tona nesse cenário são as incertezas cada vez mais latentes do próximo passo no âmbito das decisões políticas, na próxima “flexibilização” da universalidade das leis, sem que, contudo, alguma resposta eficiente seja dada no âmbito jurisdicional ou legislativo. A corrupção exasperada que contamina a esfera pública a torna refém do controle privado, num patrimonialismo que já nem mais parece com aquela fórmula prevista por Max Weber (2004). No âmbito brasileiro, o próprio exercício da política tornou-se passível de apropriação pessoal de forma que a expressão “público”, na atualidade, nada mais é do que um predicado da propriedade privada de quem é autorizado para governar.

Nesse sentido, procuramos decodificar as mediações presentes na relação do poder público para com o conjunto das instituições socioassistenciais. A partir dos dados coletados observamos o seguinte resultado:

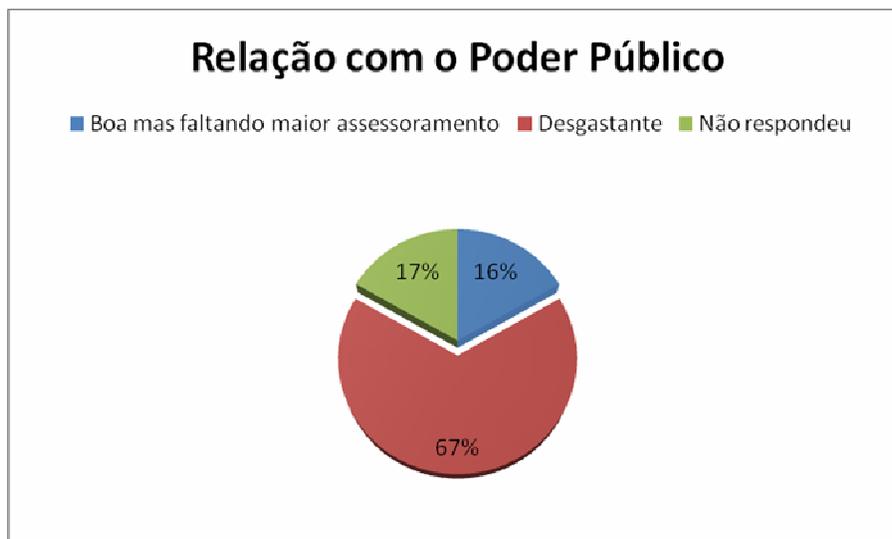


Figura 31 - Relação das Unidades Filantrópicas de Assistência Social com o Poder Público.

Constatamos um percentual de 67% para aqueles co-gestores que consideram a relação desgastante, 16% que a consideram boa, contudo, faltando assessoramento e um quantitativo de 17% não responderam a questão.

Assim, vejamos os discursos apresentados pelos co-gestores

Acho que é sempre uma relação muito desgastante. Da falta de reconhecimento, da falta de parceria. De você poder contar com órgãos públicos quando precisa. E basicamente é a falta de respeito mesmo, pela instituição, como se a gente fosse um favor mesmo, aquela que fica em última instância... primeiro resolvem-se os problemas governamentais, das secretarias, dos governos, depois as instituições. A gente fica sempre por último. Esse é o olhar que a gente tem vivenciado estes anos todos. Então é sempre uma relação muito desgastante. Falta de credibilidade. E não é credibilidade no trabalho, sabemos que por exemplo a APOE, está nos conselhos, na sociedade é reconhecida, mas a credibilidade real dos governos a gente não percebe isso não. É sempre uma relação muito desgastante.

A falta de apoio, de credibilidade, acho que esse seria o maior desafio. Penso que se existe isso, tudo mais vem. Não falo apenas da questão financeira, falo da proximidade com os equipamentos, com as instituições e aí também falo da questão financeira, pois sem ela é difícil realizar determinadas ações, sem a parceria. (Entrevistado nº2)

A relação é boa, mas ainda faltando maior assessoramento. (Entrevistado nº6)

4.4.5 - FINANCIAMENTO

Tratar desta variável no campo da gestão do SUAS nos remete pensar na estrutura do fundo público que ocupa, segundo Salvador (2010) um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital.

De acordo com Behring (2004, p.164) um elemento se torna indiscutível:

O lugar estrutural do fundo público no capitalismo contemporâneo, como expressão da sua maturidade e imensas contradições. A produção e a realização do valor vão requisitar que o Estado se aproprie de parcela bastante significativa de mais-valia socialmente produzida para assegurar as condições gerais de produção e reprodução; dentro desse processo comparece o desenvolvimento de políticas sociais como lugar relevante de alocação do fundo público, a pender, claro, da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional.

No caso da Assistência Social a gestão do fundo público que mescla uma relação mix público – privada não é recente na história dos municípios brasileiros.

O repasse dos subsídios à rede filantrópica se constituiu no caso brasileiro na primeira forma de gestão dos investimentos socioassistenciais dirigidos às populações tidas como menos favorecidas, e situadas nas camadas pauperizadas, compondo um segmento societário marginalizado do acesso a bens e serviços.

A cultura política com que foi ao longo da história tratada a assistência social a remete ao local da ajuda aos necessitados e desprotegidos da sorte. Somente com a institucionalização da LOAS e a criação dos Fundos Municipais de Assistência Social em 1993 inicia-se um trajeto em fazer transitar a assistência social da esfera da filantropia e da caridade privada para a esfera da política pública.

Pode-se observar que, em grande parte, a conformação da assistência social foi construída fora do Estado, que, de forma tímida, iniciou a sua parceria com a sociedade civil por meio da oficialização da filantropia e por meio das homenagens às ações beneméritas dos particulares, instituindo títulos honoríficos, como é o caso do Título de Utilidade Pública, criado pela lei nº 91 de 1935, como mencionamos no capítulo primeiro. Esta então se constitui em uma forma de investimento que mescla duas modalidades de financiamento: a direta e a indireta. A direta materializada nos programas e projetos governamentais e a indireta centrada nos repasses aos convênios com a rede privada, filantrópica de assistência social.

É importante evidenciar que essa relação sempre se processou acompanhada dos valores culturais de cada formação histórica dos municípios da nação.

Assim as ações do segmento filantrópico sempre se realizaram de forma tópica, fragmentada e dispersa nos territórios.

Com a institucionalidade advinda do SUAS, se demarca a finalidade histórica de efetivar a assistência social como política pública de seguridade social, com primazia da responsabilidade do Estado, e parceria com a rede de atendimento determinada pelo vínculo SUAS, contrapondo-se aos investimentos pontuais, segmentados e descontínuos. Assim, as intervenções voltam-se para a normatização de critérios de financiamento, vinculados à formação da rede de forma a ampliar a cobertura dos serviços socioassistenciais.

Dessa forma, temos o ordenamento dos serviços por níveis de complexidade e para cada nível a distribuição dos pisos de financiamento nos âmbitos da proteção social: básica e especial de média e alta complexidade.

Observa-se, no entanto, que nesse enredo há um conjunto de tensões. De um lado, as prerrogativas constitucionais da política de assistência social com primazia da responsabilidade Estatal e especificidades de atuação junto à população com um conjunto de seguranças a partir do SUAS definidas como investimento afofiançável. E de outro lado, a herança patrimonialista, os processos de “refilantropização “ (YAZBECK, 1996; 2006) e as formas de estruturação dos investimentos da assistência social brasileira, marcadas pelos causuísmos históricos e interesses políticos, assentadas em bases ambíguas e difusas, garantindo um atendimento precário aos usuários.

Assim, para desvendar os processos políticos de implementação do financiamento pela rede não estatal em Campos dos Goytacazes, utilizamos indagações relativas à primazia dos investimentos, critérios para repasses à rede de unidades filantrópicas, e indagações relativas à lógica dos pisos da proteção, no intuito de descobrir as mediações inerentes ao campo.

Do conjunto dos entrevistados, 16% concordam com a primazia ser do Estado nos investimentos da política de assistência social, 17 % não souberam responder e 67% concordam com a primazia Estatal, porém sinalizam um conjunto de ressalvas. Informação que pode ser verificada na figura abaixo:

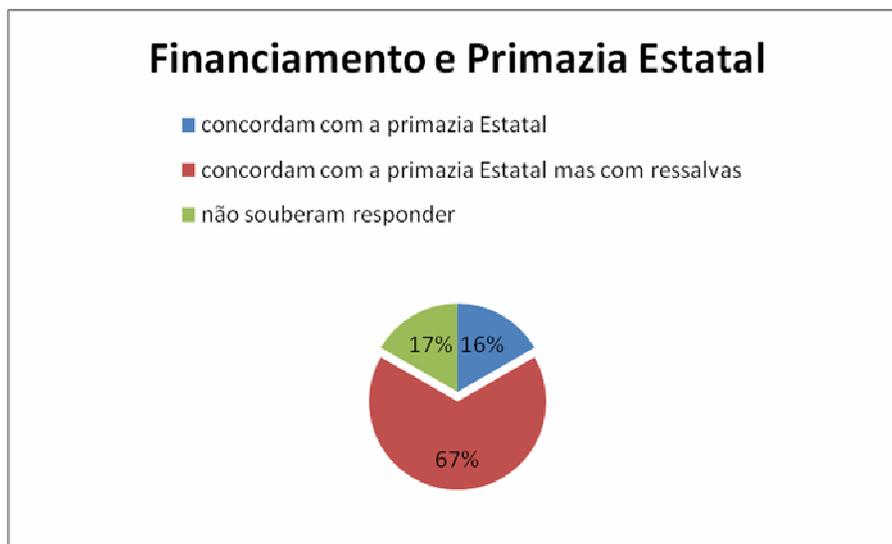


Figura 32 - Financiamento com Primazia Estatal na Estruturação do Sistema.

O percentual dos 17% dos co-gestores que não souberam afirmar se concordam com a perspectiva do financiamento com primazia Estatal para a área de assistência social, ao emitir suas posições afirmam o desconhecimento de muitas questões relativas ao campo, mas da representação que emitem, vinculam-na com as parcerias com o conjunto das instituições filantrópicas. A partir daí, e de seus interesses, bem como a partir das contradições que fundam a sociedade e àquelas prementes

à estrutura das relações, definem o Estado situando-o numa dimensão de impessoalidade, diferenciando-o do atendimento oferecido pelas instituições socioassistenciais. O atendimento realizado pelas instituições, como afirmam, nesse caso, passa a ser considerado mais próximo dos interesses da população, constituindo-se mais acolhedor. Observemos o discurso do entrevistado nº 1:

Eu não posso dizer se eu concordo ou se eu discordo porque eu desconheço muita coisa daí. Agora nós aqui como instituição o que podemos dizer: quem é que detém o dinheiro? Quem detém o dinheiro é poder público. O único ser que eu conheço que tem o dinheiro é poder público. E ele tem o dinheiro que ele arrecadou nosso. Nós contribuintes. Então na minha cabeça que tem a obrigação de resolver as políticas públicas é o poder público. Ele pode contar com as instituições para gerir e com as suas metodologias específicas poder ter essa facilidade e dar esse atendimento diversificado que ele impessoal, não pode dar. Agora de onde é que pode vir recurso para a instituição, para que ela possa ser parceira nessa missão de olhar para aqueles que precisam de um atendimento diferenciado?

Hoje nós temos até organismos nacionais que dispõem de recursos e que estão até dispostos a investir. Mas nós precisamos nos qualificar, as instituições precisam se preparar porque as expectativas deles é em cima de resultados e nós ainda não sabemos. Eu falo assim com muita humildade, com muita naturalidade porque nós temos nos empenhado e estamos aprendendo e estamos buscando nos capacitar para poder adquirir essa condição de um parceiro internacional poder estar acompanhando passo a passo o que nós estamos fazendo. Porque ele tem dinheiro e quer ajudar. Mas ele quer acompanhar. E nós precisamos estar capacitados para que ele possa acompanhar a distância. (Entrevistado nº 1)

A partir do discurso podemos constatar a presença e a predominância da categoria impessoalidade vinculada a uma concepção de Estado; visto como um ente composto de uma certa imparcialidade, uma certa neutralidade própria de sua estrutura. Ponderação que remete a uma visão conservadora sobre os preceitos que regulam a dinâmica estatal na sociedade e à abstração das contradições e interesses presentes na própria formação da estrutura estatal na municipalidade e na realidade brasileira de forma geral.

Esse indicador permite confirmar uma tendência de institucionalização do SUAS focada no princípio da abstração das contradições e em uma abordagem transclassista onde o manejo dos instrumentais de pactuação relativos aos convênios via de regra são abstraídos dos interesses em jogo. Por outro lado, o próprio discurso revela os detalhes de sua contradição quando afirma a necessidade de realização dos trabalhos assistenciais desenvolvidos pelas instituições filantrópicas com a participação dos investimentos do fundo público, em que, inclusive, parcerias com organismos internacionais aparecem mencionadas. O que desconstrói por esta mediação o conceito de imparcialidade e impessoalidade do Estado.

Elaborar a crítica do Estado significa, antes de mais nada, colocar o problema de sua especificidade histórica. Sua existência como algo separado da sociedade é peculiar à sociedade capitalista e à perspectiva neoliberal burguesa.

Segundo ACANDA (2006), a pergunta que deve ser feita em relação à análise do Estado não é a de como a base econômica determina a superestrutura, e sim qual o elemento específico das relações sociais capitalistas que engendra determinada cristalização das relações sociais numa forma de Estado. O que a constituição da economia e da política como momentos diferentes das mesmas relações sociais produz?

A perspectiva marxista combateu de forma radical a ilusão liberal de interpretação do Estado como organismo situado fora e acima da sociedade, destacando seu vínculo orgânico com os interesses da classe dominante.

Essa concepção nos permite desvendar a falsidade dessa idéia que desloca para o campo da impessoalidade a dinâmica de constituição do Estado. Essa idéia tem seu fundamento objetivo na própria aparência do Estado como fenômeno social que se coloca diante dos indivíduos como ente supra-social. Retomando as produções de Hegel, Marx⁴⁶ sustentou que essa aparência não é um simples equívoco, engano ou erro. Ela tem sua racionalidade própria, cuja essência e fundamento necessários dessa aparência mistificada parte das raízes sociais presentes na própria realidade.

Assim, o Estado como qualquer fenômeno social não pode ser compreendido como uma coisa, mas como uma relação social que alcança sua determinação qualitativa por sua inclusão no conjunto das relações sociais.

Criticar o Estado então significa, antes de mais nada, compreender que ele não é uma coisa em si mesma, mas uma forma de relação social. Significa empreender o trabalho de “descoisificação” das estruturas estatais e interpretá-las como momento de uma complexa rede de relações entre os indivíduos entre si e dos indivíduos com os processos sociais. É situá-lo sob a base econômica e política da sociedade. É situar o Estado dentro da totalidade do sistema de produção e reprodução das relações sociais historicamente determinadas no qual ele existe.

Desse modo, os processos e procedimentos relativos aos seus investimentos também são definidos a partir de sua forma de organização assentada sob a base econômica e política das relações que nesse espaço se processam.

Dessa forma, o Estado e o espaço dos investimentos se assentam no conflito de interesses e na luta de classes que estruturam o eixo de constituição da sociedade capitalista de produção.

Disso decorre uma forma cultural de condução do sistema, intrínseca as relações, engendradas nos processos sociais.

Assim, os dados levantados sob a base do percentual dos 67% dos entrevistados da pesquisa que corroboram com a primazia estatal para os investimentos no SUAS, apresentam um universo de tensões presentes na relação com o financiamento, quando indagados sobre os critérios de repasses à

⁴⁶ Ver ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade Civil e Hegemonia*. Tradução Lisa Stuart, Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2006

rede conveniada. É importante ressaltar que esse eixo de pesquisa apresenta nos resultados levantados uma diversidade de posições.

Assim, as posições se dividem em 17% sobre aqueles que relatam as práticas assentadas nas facilidades políticas e 83% que realizam um análise crítica das relações e investimentos, como demonstra a figura a seguir:

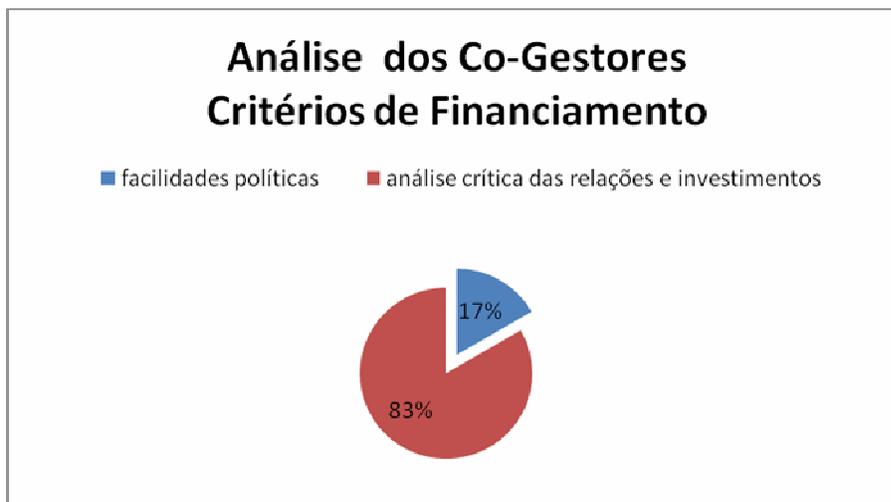


Figura 33 - Posição dos Co-gestores quanto aos critérios de financiamento.

Na parcela relativa aos 17 %, de um lado, constatamos o reconhecimento da importância e da primazia das alterações reguladoras dos critérios relativos aos repasses e de outro lado constatamos os desafios éticos da implementação e sustentabilidade dos critérios estabelecidos pelas instâncias de controle, na relação das instituições não estatais com o poder público e desses atores com as regras estipuladas pelo conselho municipal de assistência social.

Esse fator é possível de ser observado no discurso do entrevistado nº 3, quando o co-gestor relata o reconhecimento a respeito da importância dos critérios instalados a partir do SUAS, mas que imediatamente se contradiz com o conjunto de práticas realizadas junto ao poder público. Isso pode ser constatado no âmbito do relato das solicitações na transferência de rubricas previstas nos projetos aprovados. Quando indagados pelos trâmites realizados para esse fim, os co-gestores revelaram uma postura ambígua e contrária aos procedimentos legítimos, apontando em seus relatos práticas que poderíamos mencionar, estão assentadas nos municipalismos e favoritismos políticos, próprios do nascedouro e do cultivo de uma razão cínica (OLIVIERA:JUNIOR,2009). Esses indicadores podem ser observados no seguinte percurso da entrevista:

Entrevistado - Foi muito importante essas novas alterações, mas aí por exemplo quando a gente já tem o projeto aprovado e a gente precisa, falta recurso para pagamento de pessoal, aí a gente vai lá na procuradoria e pede a alteração da rubrica.

Entrevistador - Mas isso não passa pelo CMAS?

Entrevistado - Acho que deveria passar. Mas não tem sido assim não. Seria o correto. O ideal, mas o mais lento. É porque foi fácil, foi rápido, eu cheguei lá e falei, olha esse recurso previsto pode ser transferido para a rubrica de pagamento de pessoal? E assim foi feito.

O discurso apresentado revela o campo das facilidades políticas e ao mesmo tempo o percurso do processo normatizador da gestão dos serviços assistenciais. Campo este revelador de uma dimensão ética e política que envolve a relação entre atores do processo de gestão e implementação e envolve a relação do poder público com as formas de condução do Sistema na municipalidade. Campo que envolve a relação entre meios e fins no âmbito da gestão das ações.

Para os meios utilizados as finalidades políticas colocadas, as quais acenam para posturas que parecem validar as decisões fechadas em gabinetes e cheias de parcimônias no campo do gerenciamento e alocação dos recursos, numa atitude de desrespeito às instâncias de acompanhamento e controle; que nesse caso aparecem vistas como impeditivas da otimização do processo, são consideradas pela lentidão, numa postura que parece negligenciar os trâmites legais e jurídicos / normativos que legitimam a lisura dos investimentos públicos. Como se a alteração nas rubricas fosse uma decisão particularista e individual e não particularizada ao contexto de implementação. Onde as práticas parecem acenar para as decisões do espaço da “casa” e não para as dimensões e alargamento da esfera coletiva das intervenções.

Se os fins justificam os meios, quem justifica os fins quando os meios utilizados são ilícitos?

Numa sociedade em que as práticas da corrupção parecem ser dotadas de uma naturalidade, na qual valores, posturas são referências banalizadas no cotidiano, o famoso jeitinho de burlar é algo que quase se torna cultural, em que se orquestram interesses políticos ao preço das migalhas dos subsídios do Estado, isso envolve a constatação de mais um desafio de constituição da esfera pública, mas um desafio ético na consolidação do SUAS a partir das práticas de gestão junto à rede não estatal. Um padrão anti-civilizatório é confirmado, é assentado nas dimensões dos privilégios e práticas obnubiladas pelo matiz da não transparência e pelo segregacionismo convertidos em favoritismos políticos e clientelistas.

Experiência que demonstra que na malha subreptícia das ações estão os valores sorrateiros da exclusão, da marginalização do acesso.

Na seqüência, a pesquisa abordou junto aos co-gestores a lógica de repasse dos pisos da proteção social.

Quando indagados a respeito da compreensão do tema obtivemos os seguintes resultados:

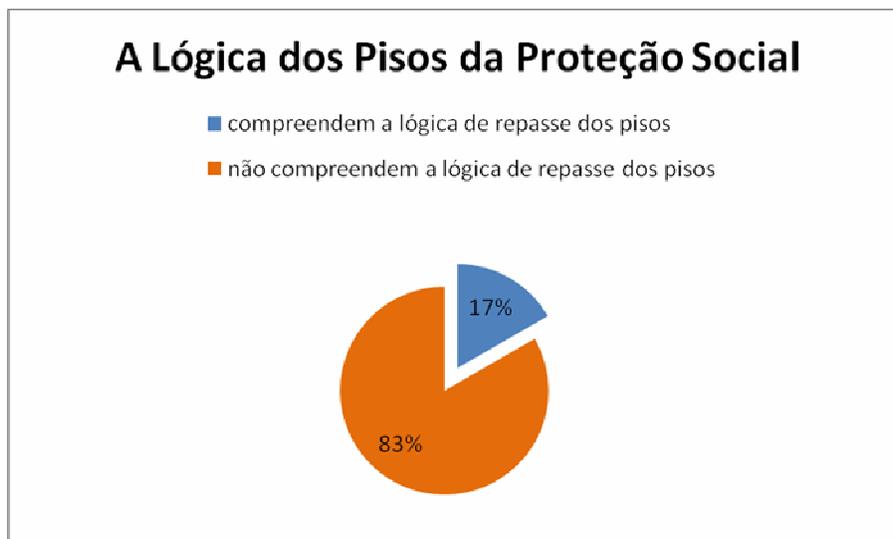


Figura 34 - Pisos da Proteção Social

83% dos entrevistados disseram não compreender as alterações advindas com o Sistema Único de Assistência Social e sinalizaram, mediante essa constatação, a necessidade de se capacitarem para as modificações recentes. Somente 17% dos co-gestores entrevistados dizem conhecer a lógica de ordenamento dos pisos da proteção social no SUAS.

Com relação às novas legislações ainda precisamos conhecer melhor, nos capacitar para acompanhar as alterações. (Entrevistado nº3)

Esse fator pode ser materializado também nos planos de trabalho relativos aos repasses dos pisos, todos não adequados à nova lógica do sistema, ainda assentados no modelo da antiga LBA, com a ausência de um quadro com a previsão orçamentária detalhado, sem um conjunto de metas estipulado e de objetivos e finalidades elencadas, além da ausência de um conjunto de indicadores a partir dos níveis de proteção. Esse fator constatado dificulta os processos de monitoramento e avaliação das ações financiadas. E mais uma vez corrobora para a pulverização do recurso investido não otimizando os investimentos. A frágil estruturação dos planos ainda permite constatar a ausência de capacitação da própria equipe que hoje integra as ações do Fundo Municipal de Assistência Social.

É importante ressaltar que o Conselho Municipal de Assistência Social, não assumiu como prioridade para o debate as questões a respeito dos repasses executados a essa rede com os pisos da proteção social, advindos do recurso federal fundo a fundo. Razão pela qual os planos de trabalho também não foram revisados. É possível encontrar nos registros de ata do CMAS as considerações de representantes do departamento de Monitoramento e Avaliação da Secretaria gestora da Assistência Social no município, relativas à questão. Conquanto, nenhuma alteração nas formas de pactuação e planejamento relativas aos pisos fora ainda estruturada. As alterações já ocorridas fazem referência às subvenções sociais advindas do recurso municipal para estruturação e financiamento dos projetos até

então aprovados pelo CMAS, não havendo relação destes com o repasse executado com o recurso federal.

Razão pela qual podemos encontrar equívocos inclusive no campo do termo de compromisso que antecede ao plano de trabalho que trata do objeto do convênio sendo confundida a ação a ser financiada com a nomenclatura do piso. Nomenclatura que também aparece de forma incorreta. A exemplo, no plano nº 05 (anexo) lê-se: Artigo 1º: Objeto do Termo:

1.1 – O presente termo tem por objeto a concessão de subvenção com o objetivo de executar o Programa Piso de Alta Complexidade ao Idoso (PAC I), no município e Campos dos Goytacazes. (Termo de Compromisso nº 05/2010 – Convênio federal, p.1) – grifo nosso.

Onde se lê “do Objeto do Termo”:, devêssemos ler a ação a ser pactuada. E em um item específico as formas de financiamento, o piso da proteção. Nesse caso a nomenclatura do piso, como podemos observar, também aparece redigida nos planos de modo incorreto. No caso do Piso de Alta Complexidade I, este aparece redigido como piso de alta complexidade ao Idoso. É preciso ratificar que os pisos não são ordenados pela lógica dos segmentos e sim pela complexidade do serviço ofertado. O que parece ser apenas um detalhe é um equívoco que denota concepção completamente diversa das propostas e diretrizes da PNAS materializadas na Norma Operacional Básica do SUAS.

O piso de Alta complexidade I pode ser utilizado na oferta dos serviços de acolhimento institucional (serviços asilares e de abrigos), porém a descrição da oferta não se limita pela dimensão segmentar e sim pela tipificação do serviço a ser financiado.

Equívocos também aparecem mencionados em relação ao financiamento com o piso de média complexidade. Nos termos nº 1,2,3,4 de 2010 pode-se constatar a mesma confusão entre ação e o piso de financiamento, no campo objeto do termo, em que o piso de transição de média complexidade aparece acoplado ao de alta complexidade. Assim, lê-se:

Artigo 1º - Objeto do Termo

1.1- O presente termo tem por objeto a concessão de subvenção com objetivo de executar o Programa Piso Transição Média e Alta Complexidade (PTMC), no município de Campos dos Goytacazes. (Termo de Compromisso 01,02,03, 04 de 2010, p.1)

Desse modo, para aumentar a eficácia das ações assistenciais, torna-se imprescindível proceder a uma racionalização da estrutura dos órgãos assistenciais que gerenciam a política pública, que permita eliminar a inconsistência e as superposições. Nesse sentido, é necessário caminhar também para a unificação de procedimentos e para a unificação das instituições prestadoras de serviços, dada a total inconsistência da separação.

A reformulação das estruturas e instrumentos de gestão deve estar voltada para o ordenamento e integração local dos recursos federais, estaduais e municipais, em uma interlocução que propicie a formação do trabalho de rede e a otimização dos investimentos, com prognósticos para a ampliação da

cobertura e a eliminação da pulverização do recurso investido em ações sobrepostas e desconexas entre si, e, portanto, pontuais e tópicas em sua execução.

É preciso então criar as condições para uma coordenação efetiva da política de assistência social; é necessário uma alteração na estrutura das organizações não estatais e da Fundação Municipal da Infância e Juventude (FMIJ) que realiza o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos com crianças e adolescentes e o trabalho de acolhimento institucional a este segmento, como integrante da rede subvencionada, no sentido de realizar uma ação mais integrada.

Somente a partir do ano de 2009 essa rede começa a aparecer mencionada nos Planos Municipais de Assistência Social, embora ainda não interconectada com um planejamento integrado junto ao CRAS e CREAS. O que demonstra um processo de referenciamento não realizado ou ainda inconcluso no município (informação extraída sob a base de consulta dos documentos dos planos municipais de assistência social da série histórica de 2007 a 2010).

Isso oferece uma dada característica ao modelo de gestão que vem se materializando no município, no qual as alterações e inflexões provocadas pelo SUAS ainda convivem com o choque de adequação das estruturas que se demonstram arcaicas às formas gerenciais de ordenamento dos serviços e da própria gestão da política pública pela rede não estatal.

É preciso então quebrar um ciclo cultural de valores que conservam universo de práticas assistenciais calcadas nas noções do tipo “qualquer um faz assistência social sem a necessária qualificação específica para atuar, bastando aproximar-se de quem faz parte do quadro permanente e trabalha na área”. Como se por osmose se realizassem e se ordenassem os processos gerenciais de trabalho. As ações da gestão da política pública requerem um quadro de gestores e de suas equipes interdisciplinares qualificado no campo, com incentivos à formação continuada e, mais que isso, a ruptura com valores cristalizados que reproduzem uma concepção de assistência social e de financiamento restrita às subvenções e aos subsídios precários do Estado direcionados para os segmentos marginalizados do acesso ao conjunto dos serviços sociais do quadro das políticas públicas.

Essa visão calcada na reprodução das relações sociais é funcional para a mitificação das práticas assistenciais, ao fetiche da benemerência que reifica as ações e reafirma a conservação das relações capitalistas de produção, em que no município de Campos o coronelismo oligárquico dos grupos do poder oferecem o tônus aos investimentos direcionados à área. Ainda que essa observação se coloque de forma paradoxal aos avanços advindos com as novas normatizações criadas a partir do SUAS, denota os grandes desafios a serem enfrentados na consolidação do sistema.

Mesmo que as alterações advindas com as inflexões do SUAS, de forma geral, não provocarem alterações na raiz das relações sociais em curso nesta sociedade do capital e do consumo, elas oferecem o matiz da modernização de práticas que permitem colocar a Assistência Social no patamar de seu reconhecimento como política pública.

Isso requer do município o ordenamento das práticas de gestão e o aprimoramento dos instrumentos de planejamento e financiamento das ações.

No que diz respeito ao âmbito das contrapartidas institucionais vinculadas ao financiamento dos projetos, os 100% dos co-gestores participantes da pesquisa mostraram-se favoráveis a esse critério e avançaram apresentando suas análises, como se pode constatar nos discursos a seguir:

Tem que ter. Não concordo com a instituição só existir porque tem o dinheiro público. Tem que haver contrapartida. (Entrevistado nº 3)

Oferecemos de contrapartida, a despesa de água, luz, telefone, manutenção das instalações, a própria instalação. Quanto é que custa um aluguel de uma instalação para funcionar no projeto? Quanto custa à prefeitura essa manutenção? Então isso é a cargo da instituição. Geralmente é 50% de contrapartida institucional e 50% de financiamento do poder público para a ações dos projetos. Principalmente com recurso humano e com material de consumo.

Do total de recursos recebidos pela instituição diríamos que hoje temos 60% de investimentos do poder público e outros parceiros e em torno de 40% se distribuem em recursos próprios da instituição. (Entrevistado nº1)

É importante que haja contrapartida nos investimentos, a instituição também precisa cumprir o papel que é dela, no caso do financiamento. (Entrevistado nº 5)

Dentre as análises desenvolvidas pelos co-gestores que dizem respeito às relações de contrapartida no financiamento, encontramos destaque para aquelas que ressaltam a importância da sustentabilidade das instituições, as quais não podem, segundo os entrevistados, sobreviver da verba pública e sim devem construir um certo nível de independência para que possam realizar suas funções e finalidades. Os co-gestores entrevistados relatam que o recurso público apenas deve existir para financiar a ação que foi pactuada para composição da rede socioassistencial. As demais funções administrativas e de gestão precisam ser mantidas pela unidade, senão ela perde o próprio caráter de criação preconizado nos estatutos.

Assim, as iniciativas em projetos independentes das parcerias com o poder público são relatadas como fator importante, mas também se observa uma preocupação das unidades filantrópicas quanto a promoção de certas ações. Preocupação que aparece vinculada ao caráter de suas certificações. Ao mesmo tempo em que a filantropia aparece como sendo a alternativa de manutenção do funcionamento da unidade; de outro lado, de forma controversa, é apresentada como sendo um impeditivo, segundo o entrevistado, para um conjunto de outras ações, especialmente aquelas vinculadas à geração de renda e à inclusão produtiva a partir do investimento em formação de cooperativas. Vejamos o posicionamento dos co-gestores:

A gente sabe que a instituição tem de ter essa parcela, que ela não pode ficar assim totalmente dependente do setor público, mas é uma parte muito difícil. Por quê? No caso nosso, instituição que atende a pessoas com deficiência, pra você lançar mão de um produto do qual você possa gerar recursos pra gente é muito complicado. Por quê? A nossa clientela não é uma clientela que você possa, como por exemplo, numa outra instituição que tem uma padaria escola e dali ela retira recursos para resolver alguns problemas, e aqui como conseguir primeiro recursos para montar algo assim,

nós já tentamos algumas coisas, algumas vezes e até hoje não sei... não conseguimos. A mão de obra pra você montar isso, você tem que ter toda uma equipe contratada e esse recurso? Como montar isso? Não sei se um pouco também de deficiência nossa... Já tentamos uma fábrica de fraldas e não conseguimos levar adiante sabe? Então já tentamos algumas vezes, não desistimos, agora estamos tentando uma fábrica de costuras com a participação das mães, penso que nós precisamos de alguém que possa nos ajudar, nos assessorar, pensando nessa sustentabilidade não é?!

A gente já até pensou nesta questão da cooperativa, mas a gente é uma instituição filantrópica e aí a gente fica um pouco engasgada nisso pensando nessa questão da filantropia... meio receosos de até onde a gente pode ir como instituição e depois como empresa que tem recurso próprio... Se agente é instituição filantrópica, reconhecida de utilidade pública federal, estadual, municipal...o CEBAS, a gente tem todas aquelas certidões. Até onde a gente pode ir? A gente fica meio na dúvida de como seguir nesse sentido. Aí a gente vai com as pequenas coisas, é uma feira...

Penso que nós não conseguiríamos sobreviver se não fôssemos uma instituição filantrópica, como uma empresa por exemplo. Nós oferecemos um atendimento especializado e uma empresa precisa pagar impostos. E nós temos gratuidade de impostos pela filantropia. No momento que você perde isso você tem um aumento de despesa muito grande. A gente sabe que as vezes temos que arriscar, mas nesse caso não sabemos se sustentaríamos tudo isso sem as parcerias com o setor público. Não, então supunhamos: vamos abrir mão da filantropia e vamos dar um tchau pro governo, e vamos arriscar. E se agente não conseguir isso o que a gente faz com as 390 crianças? Se a gente não tem nem em quem se apoiar. Não a gente não pode, mas a gente vai lá e entrega tudo para a prefeitura, ela tem. Não a gente sabe que não existe isso. Se a gente não puder atender, eles não tem para onde ir. Então a gente fica assim receoso, com medo. E enquanto isso a gente vai fazendo essas formas mais simples, desfiles de moda com a contribuição da sociedade, vendendo alguma coisa numa parceria dessa com as mães...(Entrevistado nº 3)

O entrevistado nº 3 demonstra a partir de suas análises a relação fiscal pertinente as imunidades do processo de arrecadação fiscal como um processo facilitador da sobrevivência institucional.

Existem duas correntes que tratam do fundamento da imunidade conferida pelo art. 150, inciso VI, alínea 'c', da Constituição Federal.

A primeira enfatiza que o referido dispositivo legal protege valores espirituais, religiosos, políticos, culturais e assistenciais, de interesse público, desenvolvidos por pessoas privadas sem fins lucrativos.

Na mesma linha enfatiza o caráter suplementar ao Estado, como forma de garantir a aplicação exclusiva dos recursos aos interesses da nação, e de *suprir a falta de condições do Estado brasileiro em prover a sociedade com todos os serviços básicos de que ele necessita, confirmando a atividade substantiva destas entidades* (SOUZA, 2001, p.95). Sustentam ainda, que o escopo do constituinte foi impedir que as instituições que desempenham em proveito da coletividade funções que a rigor o Estado deveria cumprir fossem oneradas por via de impostos.

Existe ainda um segundo fundamento para essa imunidade tributária, qual seja, a ausência de capacidade contributiva das entidades de assistência social sem fins lucrativos. Fator que pode ser observado no discurso supra mencionado pelo entrevistado nº 3.

Dessa forma, afirma Baleeiro (2000), uma vez que os recursos das instituições de assistência social sem fins lucrativos, auxiliares de serviços públicos, estejam inteiramente voltados ao desempenho de suas atividades, essas entidades não detêm a capacidade para pagar impostos. E acrescenta:

(Falta-lhes) capacidade econômica de contribuir, porque não há apropriação de excedentes por sócios, e os seus recursos estão inteiramente voltados ao desempenho de atividades políticas, assistenciais, previdenciárias e culturais, que a constituição reputa fundamental prestigiar. Inexiste capacidade econômica de contribuir porque inexistem recursos disponíveis para o pagamento de impostos (BALEIRO, 2000, p.181) – parêntese nosso.

Baleeiro assevera ainda que a ausência de capacidade econômica não significa que o serviço deva ser economicamente deficitário e dependente de recursos externos. A Constituição Federal e o Código Tributário Nacional não impedem que a atividade seja autossustentada, pois não proíbem os lucros, o excedente da receita sobre os gastos, apenas vedam a finalidade lucrativa e a distribuição de lucros. Esse posicionamento nos permite oferecer luz à perspectiva e preocupações trazidas pelo gestor nº 3, quando reflete sobre as questões relativas à sustentabilidade das ações institucionais e as iniciativas de mantê-la.

Dentre os desafios elencados pelos entrevistados estão aqueles centrados nas relações com o poder público e relativos aos repasses do financiamento pactuado, como se observa na figura abaixo:



Figura 35 - Desafios relativos ao Ordenamento dos Serviços Ofertados pelo conjunto de instituições não estatais de assistência social.

Segundo os co-gestores participantes da pesquisa, a não contiguidade dos repasses se deve à falta de organização da gestão por parte do poder público e, segundo os mesmos, há a falta de construção de um trabalho de rede, o que sob a ótica apresentada favoreceria uma parceria público-privada de maior qualidade, como se constata a seguir:

O fato de não ser contínuo o repasse, ele não acontece mês a mês, a gente fica 2, 3 meses sem receber. Os atrasos no repasse é o maior desafio. E este atraso eu atribuo à falta de organização do poder público, porque nós aqui sempre encaminhamos nos prazos corretos as prestações de conta, tudo certinho. (Entrevistado nº 3)

Penso que falta ainda a questão da rede. Falta ainda que as instituições conheçam umas as outras, conheçam o trabalho uma da outra. Falta o poder público fazer um trabalho de rede, um trabalho conjunto com as instituições. Isso não existe na realidade, é preciso construir isso com as unidades. Acho que isso favoreceria uma parceria de maior qualidade junto com as instituições. (Entrevistado nº2)

Até mesmo entre diretores de instituição falta ainda essa noção de rede. Às vezes você encontra aquela instituição que age assim, esse recurso é só pra mim, sabe e aí muita coisa se perde, falta ainda essa compreensão de rede, maior integração. (Entrevistado nº3)

Reconstruir a assistência social na perspectiva do SUAS exige não um mero rearranjo das categorias e comportamentos já estabelecidos, mas a criação de novas práticas superadoras da segmentação tradicional, para que não se reproduzam antigos procedimentos.

A decisão e priorização de estratégias são passos importantes à exequibilidade e viabilidade das propostas de mudanças. Para tanto, é necessário que se tenha uma intencionalidade clara quanto à Assistência Social que se quer construir no território, articulada à política de seguridade social e aos sistemas estadual e nacional. É também relevante situar a Assistência Social na proposta de governo municipal e regional. Os planos de ação têm de ser pensados à luz desta dupla inserção e da estruturação de um trabalho de rede entre equipamentos públicos, setores e instituições socioassistenciais do território.

17% dos entrevistados relatam que os desafios advindos do financiamento e da ausência de um trabalho de rede estão interligados a questões políticas e aos partidarismos e municipalismos no âmbito da gestão da “coisa pública”. Vejamos as observações do entrevistado nº 2 e os indicadores presentes no discurso:

Eu atribuo à questão política mesmo. De falta de interesse no campo das políticas públicas. A gente vê nessas eleições tantas promessas, e quando chega lá... são tantos interesses partidários, pessoais não é que se esquece. Eu estou na instituição há 25 anos e a diretoria geral há 40 anos e sabemos. Não é uma questão também do político em si, é a questão da política. A dificuldade de reconhecer o trabalho das instituições; e não é só eu que digo isso, outros diretores também, aqueles que lidam com cegos, com jovens, com idosos, então não é só com esta instituição. É com todas elas, todas dizem que passam o mesmo processo, as mesmas dificuldades nesse sentido. Então, a gente está sempre com o pires na mão, implorando, pra fazer um trabalho que é deles, do poder público fazer. Eu atribuo que é a questão política

mesmo. Por que investimento, será que falta? É má administração? Eu penso que é a vontade política, que falta mesmo comprometimento em querer fazer, é a integridade da pessoa. (Entrevistado nº 2)

Os elementos apresentados nesse discurso revelam os jogos de interesse e nos remete a apontar para os indicadores da interferência política na política pública. Assim, é preciso para compreender esse processo manter um olhar sobre a dimensão política da política vinculando sua gestão às contradições dos movimentos gerados pela sociedade civil e considerando as interferências da governabilidade instalada nos territórios dos municípios.

É preciso contudo, não confundir governos com Estado, ambos são dimensões distintas e interconectadas no contexto da implementação e gestão das políticas públicas.

A fala do co-gestor parece denotar, de modo bastante assertivo, para o que Vladimir Safatle (2009) sinaliza quando avalia a dimensão da política hoje na sociedade. O autor aponta a presença da ironia e do cinismo no âmbito dos grupos de poder diante de um mundo em decomposição.

Vladimir Safatle (2009) aponta a existência atual de “núcleos muito fortes de consenso”, o que explica por exemplo um discurso político cada vez mais parecido e homogêneo. Os discursos hegemônicos mostram valores quase consensuais, mas no entanto “o peculiar é a capacidade que temos de, a partir desses valores, invertê-los ao aplicá-los”.

Segundo o autor (id.), o cinismo é “um horizonte de racionalidade no interior de nossas formas de vida”, afirma, é o sinal da degradação de alguns valores relativos à moral e à ética humanas. *Nossas formas de vida não se adequando a partir disso, num mundo em desagregação e generalização de situações de segregação* explicado e exemplificado pela presença de normas “que já não regulam mais”, vivenciam a incerteza que não garante como nem se serão aplicadas.

Safatle (2009) aponta a existência de uma “desagregação normativa fundamental na sociedade”, o que poderia surgir inclusive como contradição com a tendência de generalização dos dispositivos de segurança do Estado. Segundo ele, “nossas formas de vida ainda são bipolares, o poder não age quando impõe uma norma mas quando consegue impor um certo modo de descontentamento em relação à norma” – gerenciar as margens é a função do poder, “não impor a ordem mas gerenciar a desordem”. A chave está em canalizar o descontentamento para dentro de seus próprios instrumentos, fazer com que se jogue “contra” o poder de acordo com suas regras e em seu campo.

Assim parece ser com a realidade apresentada pelo entrevistado nº 2 quando relata a postura dos gestores públicos na relação com as organizações não estatais de assistência social. Poderíamos, nesse caso, mencionar a predominância de posturas dotadas de uma

racionalidade cínica pautando a estrutura de poder em um não reconhecimento a respeito das populações atendidas pela Assistência Social e pelas unidades filantrópicas responsáveis por executar as ações pactuadas na formação da rede socioassistencial. Estratégia política dotada de uma racionalidade instrumental ao sistema de relações cujo poder passa a ser exercido sob a via provocada pelo descontentamento, quando “de pires na mão” a população e os co-gestores das unidades socioassistenciais passam a solicitar dos gestores públicos reconhecimento.

Tanto o princípio objetivo quanto o sentido da ação são transparentes à racionalidade cínica, embora esta negue voluntariamente o princípio que a orienta.

Esta consciência da contradição é o que permite definir a ideologia cínica, não imediatamente pelo que se pensa, mas antes pelo que se faz.

Isso estrutura uma determinada forma de racionalidade aos processos sociais e de gestão da esfera pública, fator que impõe desafios e aponta para uma determinada tendência de institucionalização do sistema pela rede não estatal.

Assim os processos de institucionalização do SUAS pela rede privada no município de Campos dos Goytacazes, a partir dos dados analisados, vêm demonstrar que apesar do conjunto das organizações não estatais estarem historicamente vinculadas às dimensões da caridade e da filantropia, hoje a partir das inflexões da política de Assistência Social e a partir das inflexões geradas pelo SUAS, há o predomínio da compreensão da Assistência Social como política pública asseguradora de direitos.

É visível a constatação da análise crítica do co-gestores quanto à gestão pública do financiamento, quando abordamos a dimensão do espectro dos atores e a situamos na relação do poder público para com as organizações não estatais de assistência social.

Por esta via os dados demonstram a tendência subsidiária do gestores públicos em reconhecer e financiar as ações a partir desse segmento, confirmando uma série histórica advinda dos percursos executados desde a LBA. E nesse sentido, observamos pelo conjunto das práticas levantadas e pelos documentos consultados para as finalidades da pesquisa uma tendência adaptativa de institucionalização do SUAS a partir da relação do poder público com a rede privada.

Essa forma de gerir aponta para os indicadores que confirmam a tendência em fazer adequar a política às estruturas já existentes e não o reverso: em adequar as estruturas existentes ao modelo de gestão proposto pelas alterações advindas com o SUAS.

Contraditoriamente, pela relação da rede privada com as alterações advindas com o sistema e na relação desta com o poder público, mesmo constatando fatores culturais presentes nas concepções que precisam ser redimensionados, verificamos uma tendência de institucionalização pautada no reconhecimento do escopo das mudanças, apresentando graus de conflitos entre metas e meio, quando os próprios co-gestores identificam que os instrumentos utilizados pelo poder público para pactuação do financiamento, não se adéquam às estruturas já existentes nas unidades socioassistenciais da rede privada com seus projetos e com as demandas e necessidades colocadas pelos segmentos populacionais atendidos nestes espaços. Os próprios co-gestores, pelos dados da referida pesquisa, apontam que tais instrumentos são restritos à nova lógica do sistema e às necessidades de apresentação dos serviços da rede.

A partir desse campo identificamos uma tendência de gestão que reconhece com grau de certeza as novas tecnologias que impactam na necessidade de estruturar um novo arranjo institucional e, portanto, a iniciativa das equipes interdisciplinares das unidades privadas é que tem iniciado o processo de relação com os Centros de Referência da Assistência Social, com a finalidade de conhecimento das ações relativas aos equipamentos e relativas à rede pública municipal, somada à iniciativa de divulgação dos serviços que prestam no território de abrangência.

Tem-se, então, um marco analítico – mas também normativo – de implementação, que combina parâmetros relativos ao conteúdo da política e à sua organização, ao contexto político em que opera e em que se insere.

Note-se que poderíamos enfatizar que os casos empíricos pesquisados não permitiram um alinhamento completo com as novas diretrizes de institucionalização, mas afirmamos pelas constatações da pesquisa um alinhamento semi-estruturado das organizações não estatais de assistência social em relação ao SUAS, em que há diferentes graus de aproximação.

Esse fator vem contribuindo para desmistificar a partir dos dados da realidade do município, que estas organizações não estatais de assistência social vinculam-se estritamente às ações voltadas às benesses e ao clientelismo político e ao voluntarismo das iniciativas desenvolvidas.

Ao contrário, a rede privada tem demonstrado uma tendência de institucionalização do SUAS pautada nos processos de programabilidade (NOGUEIRA, 2007) das ações, vinculando a importância do diagnóstico das necessidades comunitárias ao ato de planejar e

propor ações, já demonstrando iniciativas interdisciplinares vinculadas ao planejamento de sua organização. Os co-gestores vêm apresentando posturas críticas quanto ao seu lugar, ou seja quanto ao lugar da rede não estatal no processo de implementação e gestão da política de assistência social e da relação do poder público com a estruturação da rede e do financiamento para com a elaboração de critérios adequados à estruturação dos serviços socioassistenciais que a comporão.

Debatem no lócus municipal de execução dos trabalhos a necessidade de maior articulação entre os setores e os atores que compõem a estruturação da gestão do SUAS para o desenvolvimento de um trabalho de fato de rede, superando a lógica de existência de um conjunto de serviços dispersos no território como fora apresentado pelo co-gestor nº 2.

È preciso desenvolver esforços de composição da rede e pensamos que o conselho e a secretaria gestora a partir do monitoramento e avaliação possam contribuir conosco da rede de organizações privadas na perspectiva da co-parceria e da interrelação entre os serviços, superando ações sobrepostas e repetidas e avançando na qualidade dos encaminhamentos dos sujeitos que atendemos. Creio que essa pesquisa poderá também nos ajudar nisso... (Entrevistado nº2)

Assim, podemos afirmar que a partir dos documentos da PNAS e das Normas Operacionais do SUAS, a partir ainda da resolução 008/2008 publicada pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e pelos editais também publicados pelo conselho desde 2008, e a partir das resoluções publicadas pelo CNAS como a recente resolução 12.101 / 2009 que trabalha as características e potencialidade desta rede privada, que este campo não estatal vem alterando suas concepções de política a partir das novas inflexões geradas pelo SUAS.

Apesar de constatar que o processo é fruto de um movimento histórico e que, portanto, é atravessado por contradições e necessidades de alterações quanto a valores que se encontram arraigados na cultura política dos municípios, esse arcabouço legal e o novo escopo de estruturação da gestão da Assistência Social possibilita uma alteração valorativa nas concepções de gestão da rede privada e estas modificações aos poucos são incorporadas às formas administrativas de ordenar e gerir os serviços prestados, assim como tem revelado uma substancial alteração nas formas e posicionamento dos co-gestores das unidades privadas que reconhecem a assistência social como política pública de direitos e não mais como ação compensatória das desigualdades sociais que deve ser gerida pela filantropia e por ações pautada no voluntariado.

Os resultados da pesquisa demonstram a convivência contraditória de duas tendências aos processos de institucionalização da rede, na relação do poder público com a rede privada de assistência social no município de Campos dos Goytacazes/RJ.

Conquanto, é possível destacar que vem sendo reforçada pelo poder público a tendência adaptativa de implementação e de institucionalização do SUAS pela rede privada em um movimento contraditório ao que se tem observado das iniciativas e posicionamentos dos co-gestores das unidades filantrópicas. Essa predominância da tendência adaptativa de institucionalização dissemina-se especialmente pela não adequação dos instrumentos de gestão para o co-financiamento e para o planejamento das ações relativas aos pisos da proteção social repassados pelo Fundo Municipal de Assistência Social para esse conjunto de unidades, e pela postura ressaltada pelos co-gestores de desrespeito do poder público quanto à rede no sentido do reconhecimento das ações que desenvolvem.

Reconhecimento que, segundo eles, convive com os desafios da invisibilidade social das questões relativas ao ordenamento do trabalho direcionado às necessidades dos segmentos que atendem.

Para tanto diagnosticamos com a pesquisa a necessidade de implementar processos de assessoramento à rede privada e de impulsionar pelas capacitações e assessoria um processo de articulação entre atores e entre a população atendida reforçando as perspectivas de representação e defesa dos direitos socioassistenciais dos usuários e incentivando sua participação política nos espaços de deliberação da política pública de assistência social na instância local.

Ação que deve ser reforçada pela base de intervenções estruturais ao campo dos direitos socioassistenciais em articulação com um planejamento estratégico que reúna o conjunto e a interface intersetorial da política de Assistência Social com as demais políticas públicas implementadas no território.

CONCLUSÃO

A Assistência Social como a conhecemos hoje é fruto de um longo processo que se desenvolve na sociedade brasileira. Se recuarmos no tempo, encontraremos o pesado legado de uma área que não foi concebida como campo de definição política no universo das políticas sociais, constituindo-se num mix de ações dispersas e descontínuas de órgãos governamentais e organizações assistenciais privadas que, gravitando em torno do Estado, com ele cultivaram relações de apropriação e intransparência.

O padrão de relação das entidades assistenciais com o Estado viabilizou o seu acesso ao fundo público por meio da regulação “caso a caso”, sempre sujeita a manipulações patrimonialistas, coronelistas a serviço de interesses particulares, quando não de práticas de corrupção, como as divulgadas pela imprensa, no caso do município de Campos dos Goytacazes /RJ: quando fora constatado a partir de maio de 2007 a relação daquelas unidades não governamentais que recebiam verbas públicas dos gabinetes de prefeitos e secretários para realização de ações junto a comunidades vulneráveis economicamente e que sequer dispunham de registro no Conselho Municipal de Assistência Social neste município.

Fator que conduziu a processo junto ao Ministério Público acionado pelo conjunto dos conselheiros municipais de assistência social, que atestaram por parte desse segmento uma relação promíscua com a verba pública.

De outro lado uma parcela considerável dessas organizações realizam em Campos dos Goytacazes ações que não são cobertas pela rede Estatal, e atendem segmentos populacionais que a partir de suas linguagens expressam o conjunto de suas necessidades. Necessidades que no cotidiano recaem na invisibilidade pública dos investimentos estatais, não sendo prioritárias na agenda pública de direitos.

Indicador que denota os processos de exclusão e marginalização ao acesso aos serviços sociais públicos.

No campo das abordagens realizadas pudemos concluir que o perfil das organizações não estatais de assistência social em Campos dos Goytacazes se configura em 17% para aquelas unidades que possuem caráter de atendimento e defesa dos direitos socioassistenciais com predominância de 83% para as unidades de atendimento.

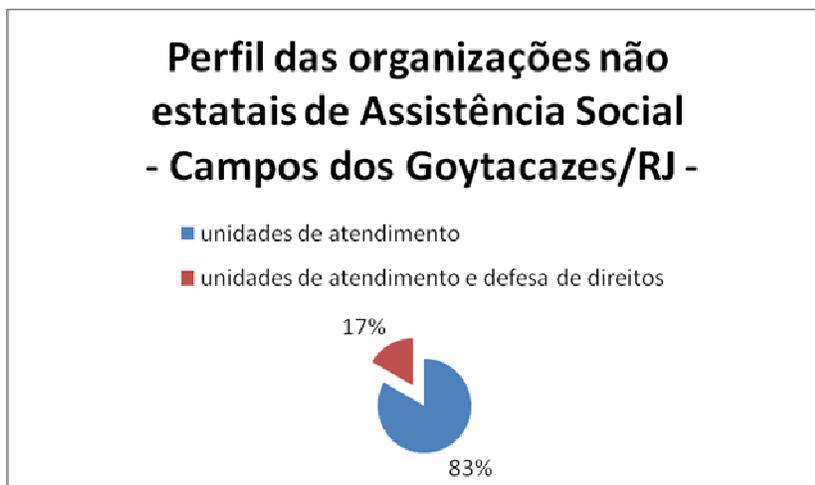


Figura 36- Perfil das organizações da rede não estatal do SUAS- Campos dos Goytacazes/RJ

É importante, conquanto, ressaltar que há um desconhecimento dos co-gestores e das equipes das unidades de atendimento quanto às possibilidades de desenvolver ações no campo da defesa dos direitos humanos e sociais, somente sendo essa concepção evidenciada a partir da leitura e do conhecimento advindos com as inflexões e normativas construídas a partir do SUAS.

Sendo assim, esse parece ser um campo ainda a ser explorado pelas instituições na relação com a população atendida, na relação com os CRAS e com as instâncias de controle, de acordo com os dados e observações levantadas pelos próprios co-gestores na pesquisa.

Assim, as recentes alterações jurídicas e normativas vinculadas ao SUAS e publicadas pelo CNAS e pelo MDS têm servido de forma pedagógica para alterar as concepções a respeito da assistência social, fazendo-a transitar do campo da filantropia para a política pública, ainda que este seja um terreno preenchido de questões políticas e muitas contradições e, portanto, incerto e arenoso.

Portanto, é possível afirmar que a perspectiva dos subsídios se faz bastante presente nos investimentos da Assistência Social por esse campo. A pesquisa nos permite precisar que esta afirmação não se reduz e aplica apenas ao campo da rede filantrópica. Essa concepção subsidiária também se estende aos demais investimentos públicos, na proporção que os investimentos atendem à perspectiva do mínimo e não coloca no centro do financiamento público as ações relativas às necessidades humanas. Como afirma Pereira (2008) as necessidades humanas estão além da plataforma do emergencial e de uma distribuição parcial de recursos.

A construção de uma política pública inscrita no horizonte da universalidade e da seguridade social requer o arrojo de ações capazes de provocar alterações na base das relações e na infra-estrutura das práticas contextualizadas.

A construção de uma política socioassistencial que suponha essa resposta histórica, no sentido de distribuição de renda e que contemple o caráter universal e não contributivo, deve erguer a construção de esquemas ético-políticos alicerçados na participação popular para o rompimento dos

arranjos focalistas, meritocráticos e atrelado a interesses das minorias dominantes, peritas na lógica da subalternização e dos subsídios de cidadania.

A agenda democrática do direito socioassistencial inserida no âmbito da disputa pelo poder se direciona, portanto, a um sistema de proteção social alicerçado em valores universais e éticos que ensejem a construção coletiva e possibilite a libertação do constrangimento daquilo que Marx e Engels (2007) denominaram de meras condições materiais de existência.

Assim, afirmamos pelos resultados da pesquisa, que a tendência que prevalece ao processo de institucionalização do SUAS pela rede não estatal e que se reflete no campo das demais ações governamentais no município de Campos dos Goytacazes, aponta a predominância de uma implementação adaptativa, a qual parte de uma visão um tanto pessimista sobre o planejamento, no qual fica subentendido na relação do poder público para com as unidades socioassistenciais, que não se espera que o SUAS seja implementado conforme previsto e sim que ele se adapte às estruturas existentes.

De acordo com esse modelo, os problemas de implementação e institucionalização da Política de Assistência Social decorrem de três fatores principais. O primeiro deles é a tendência a não especificação e a sobreposição de objetivos e metas, o que dificulta o acompanhamento e monitoramento das ações assim como sua adequação às novas diretrizes. Em segundo lugar, a falta de disposição dos decisores e formuladores para incorporar as diferentes diretrizes e os diferentes atores, comprometendo a legitimidade da política, gerando resistências, decisões menos informadas, dificultando sua implementação. Dado que nos permite constatar que os decisores e formuladores sempre se deparam com situações não previstas na formulação, ou situações que denotam a não consolidação de procedimentos e de padrões recomendados, reduzindo a consistência das ações; recaindo as diretrizes e os critérios de financiamento apenas nos discursos formais, não se materializando ainda em sua aplicabilidade, o que reduz a capacidade de correção da política.

À medida que a Assistência Social se institucionaliza pelo campo não estatal, vai se tornando mais clara a heterogeneidade como traço que distingue as iniciativas, políticas e projetos na área. Fica claro que esta heterogeneidade representa um desafio para a coordenação das diferentes intervenções e operacionalização de diretrizes como abordagem que adote a perspectiva da totalidade, da matricialidade ou intersetorialidade das políticas e projetos.

Do ponto de vista do arrojo institucional, das relações federativas e da gestão, para não dizer da tecnologia, a tendência é a de critérios distintos de organização e gestão, ritmos diferentes de implementação e também padrões diversos de interação com usuários. Isso faz com que o processo de institucionalização pelos padrões da universalização do acesso seja bem mais difícil e preenchido de desafios do que em outras áreas.

Esse fator também impacta para as ações de avaliação e monitoramento na medida em que diante da heterogeneidade de ações, para cada uma delas deve ser tratada uma forma metodológica de acompanhamento com uma sistematicidade específica de avaliação.

O segmento institucional da rede não estatal trata-se de um segmento parcialmente organizado e politicamente articulado. Mesmo não trabalhando com a opção de mobilizar suas bases sociais, vem demonstrando grande capacidade de influência política.

Assim é possível afirmar que o modelo de assistência social inscrito no SUAS se efetiva em um solo cultural fortemente contaminado pelo assistencialismo clientelista. Nisso reside um dos principais desafios ao estabelecimento de relacionamentos, pautados em parâmetros civilizatórios entre parte de nossa elite política e os segmentos sociais que se encontram no horizonte da política de assistência social.

As inflexões do SUAS foram capazes de gerar critérios e um conjunto de diretrizes jurídicas e normativas, contudo, alterações estruturais no campo das relações que desmitifique a assistência social e a filantropia são fatores a serem enfrentados a partir do arrojo de práticas que priorizem investimentos na organização popular de base e na articulação das representações no espaço dos conselhos no sentido da representatividade dos usuários e suas demandas de cidadania, assim, como requer a ruptura com valores que se encontram no solo da cultura política construída em período de longa duração histórica.

Pode-se presumir, então, que na cultura política dos gestores há orientações elitistas, em meio a orientações de cunho participativo, o que pode favorecer a incorporação de atitudes que priorizam a dimensão técnica e não a dimensão política na condução da Assistência Social, como afirma Diniz (1978).

O clientelismo pode transparecer nas orientações dos gestores diante da Assistência Social, pois é típico dessa cultura entender que essa política é compensatória e, como tal, responsabiliza-se apenas pelas situações de miserabilidade e de perdas já instaladas, não sendo capaz de prevenir possíveis e futuras eventualidades no campo das necessidades sociais.

As orientações dos gestores diante dessa política, cabe reiterar, revelam uma dicotomia entre a noção de Assistência Social como política e o caráter privado do atendimento às demandas sociais, o que confirma a presença de uma herança histórica favorecedora de práticas tecnocráticas ou clientelistas.

Assim, a mixagem público-privada amálgama um conjunto de diferentes formas de poder na formação política das intervenções e na formação da cultura reveladora de valores que mesclam a necessidade de defesa dos direitos e as formas privatistas do tratamento das necessidades sociais experimentadas pelos segmentos populacionais atendidos pela Assistência Social nestes espaços.

Transitar no campo da Assistência Social significa conviver com o passado e o presente, espera-se, ainda assim, que o futuro venha a se consolidar por uma cultura política e por intervenções compatíveis com os princípios e prerrogativas do Sistema Único de Assistência Social em sua dimensão pública e cidadã conforme inscrito na LOAS e na PNAS. Esse se constitui o maior desafio, e, para enfrentá-lo, somente com democracia, em suas dimensões forma e substantiva.

Para tanto, concluímos dizendo que o fazer-se constante com alterações, processos, história e rupturas no âmbito da Política Pública de Assistência Social requer como afirma Lispector* :

A delicadeza da “coisa” vivida e depois reordenada e re-experimentada sob novas direções, e não um certo arrojo inconsequente dos que não sabem... A invenção do hoje é o único meio de instaurar o futuro e as transformações que sinalizem conquistas em direção a novas formas de sociabilidade e a um padrão civilizatório de cidadania.

* LISPECTOR, Clarice. *Água Viva*. Rio de Janeiro, Rocco, 1998.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ABONG. *Entidades de defesa de direitos*. Brasília, DF, agosto, 2005.
- ABRANCHES, S. H. Dilemas presentes e futuros da política social. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.1, p.7-32, 1989.
- ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade Civil e Hegemonia*. Tradução Lisa Stuart, Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2006.
- ALONSO, Â. Resenha de “Clientelismo e política no Brasil do século XIX”, de Richard Graham. *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, n. 49, p. 231-237, nov. 1997.
- ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ARTURO, Escobar (orgs.) *Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2000.
- ANDER EGG, Ezequiel. *Diccionario de trabajo social. Cuadernos de Trabajo Social*. Buenos Aires: Co Edición ECRO-ILPH, n.11, 1974.
- ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- ARAÚJO, Jairo M. *Um conceito de voluntário em serviço social na perspectiva fenomenológica*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1981.
- ARENDT, H. *A dignidade da Política: ensaios e conferências*. (3.ed., H. Martins, Trad.). Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- _____. *A Condição Humana*. (10º Ed., R. Raposo, Trad.) Rio de Janeiro, Forense Universitária, 8ª ed., 1997.
- ARRETCHE, Marta; RODRIGUES, Vicente (orgs.). *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*. SP: FAPESP, Edições FUNDAP, Brasília: IPEA, 1999.
- ASSIS, Rivânia Lúcia M. de. *A Política de Assistência Social no Brasil e sua Relação com as Organizações Não Governamentais: Fortalecimento dos Direitos ou Filantropia?*. Universidade Federal da Paraíba. Sd.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ABONG). *Um Novo Marco Legal para as ONGs no Brasil: Fortalecendo a Cidadania e a Participação Democrática*. Maxprinte Editora e Gráfica Lta. São Paulo, jul, 2007. Disponível em: www.abong.org.br.
- AVELINO FILHO, G. Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas. *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, n. 38, p.225-240, mar. 1994.
- AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, no. 28, junho, 1995.
- _____. Identidade e cidadania: a cultura cívica no contexto de uma nova relação entre sociedade civil, indivíduos e Estado, *Cadernos de Estudos Sociais*, vol. 15, nº. 2, julho-dezembro, 1999.
- _____. *Além da dicotomia estado/mercado: Habermas, Cohen e Arato*. Novos Estudos Cebrap. São Paulo, n.36, p.213-222, jul., 1993.
- _____. *Teoría democrática, esfera pública y deliberación. Metapolítica*, México, v.4, n. 14, p.76-78, abr./jun., 2000
- BAQUERO, Marcelo. Democracia e Desigualdade na América Latina: novas perspectivas. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 2007.
- BARBOSA, Maria N. L. Incentivos fiscais: uma abordagem ético-jurídica. Integração. *Revista Eletrônica do Terceiro Setor*. Disponível em adminstrando.htm. Consulta realizada em abril 2010.

- BAUMAN, Z. *Amor Líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*. (Medeiros, C. A., Trad.). Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- _____. *Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi/Zygmunt Bauman*; Tradução, Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2005.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Fundamentos da Política Social*. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais – Capacitação em Serviço Social e Política Social, CFESS, ABEPSS, 2000.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2.ed., São Paulo, Cortez, 2008.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre Originalidade e Conservadorismo*. Brasília, DF, GESST/SER/UnB, 2003.
- BOUDENS, Emile. *Terceiro Setor: Legislações*. Câmara dos Deputados, Praça dos 3 Poderes, Consultoria Legislativa Anexo III – Brasília – DF, 2000.
- BOURDIEU, Pierre. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Tradução Mariza Corrêa. Campinas: Papirus, 1994.
- BOURGUIGNON, Jussara Ayres. *Concepção de rede intersetorial*. 2001. Disponível em: <http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm>.
- BURITY, Joaílto A. *Identidade e Múltiplo Pertencimento nas Práticas Associativas Locais*. Trabalhos para Discussão, n. 108, Março, 2001.
- CARLONI, Sandra N. *La Accion Voluntaria em La Construccion de La Realidad*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.
- CARVALHO, José Carlos de Paula. *Imaginário e Organização*. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, 1985.
- CARVALHO, J. M. de. *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário*. Petrópolis, Vozes, 1998.
- CASTRO, Lincoln Antônio de. *Entidades Filantrópicas*. Universidade Federal Fluminense. Mimeo.
- CEZNE, Andréa, Nárriman. *Instituições de Assistência Social e Imunidade Tributária*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. PPGD – Programa de Pós – Graduação em Direito, Porto Alegre, 2005.
- COHEN, Nathan. *El Ciudadano voluntario*. Buenos Aires: Humanitas, 1970.
- CONIC. *Debate Nacional para regulamentação do Art. 3º da LOAS*. Política Nacional de AS e sua interface com a Saúde e Educação. Porto Alegre, abril, 2005.
- COUTO, B. *O direito social e a assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo, Cortez, 2004 In: MDS, *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*, ONU, Brasília, jun., 2009.
- COORD. GERAL DA REGULAÇÃO PÚBLICO PRIVADO - DGSUAS/SNAS/MDS. *Contribuições acerca da regulamentação do art. 3º da Lei Orgânica de Assistência Social*, Brasília, 2005.
- COSTA, Jurandir Freire. *A capacidade de doar*. Folha de São Paulo. São Paulo, 9.jan. Cadernos Mais, p.11.
- COSTA, Raymundo. *Filantropia não é "Pilantropia"*. Brasília, Março, 2008.
- COSTA, Sérgio. *Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa*. Novos Estudos CEBRAP, n. 38. São Paulo: CEBRAP, 1994.

- COSTA, Suely Gomes. *Sociedade Salarial: Contribuições de Robert Castel e o caso Brasileiro*. Serviço Social & Sociedade, n.63, ano XXI, São Paulo, agosto, 2000.
- COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: Uma nova Forma de Gestão da Assistência Social. In: *Concepção e Gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. MDS, Brasília, UNESCO, 2009.
- CUNHA, Luiz Alexandre Gonçalves. *Confiança, Capital Social e Desenvolvimento Territorial*. RA'EGA, Curitiba, Editora da UFPR, n.4, p. 49-60, 2000.
- DEMO, Pedro. *Combate à pobreza: desenvolvimento como oportunidade*. Campinas, Autores Associados, 1997.
- DIAGNÓSTICO GRATUITO. *Capacitação na Gestão de Entidades do Terceiro Setor*. Disponível em www.convergenciasocial.com
- FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. (orgs.) *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte, PUC Minas, 2007.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *Relatório Final de Consultoria ao CNAS Sobre Regulamentação dos Artigos 3º e 9º da LOAS*. Sistematização de Beatriz Paiva. Brasília, DF, CNAS, 1997.
- FÀVERO, Eunice Teresinha. *Serviço Social, práticas judiciais, poder: implantação e implementação do serviço social no juizado de menores de São Paulo*. São Paulo, Veras, 1999. (Série Núcleo de Pesquisa: 3)
- FAORO, R. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo; São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1975.
- FERRAREZI, Elisabete. *Inovação no Processo de Formulação de uma Política Pública: o caso da reforma legal do terceiro setor no Governo federal Brasileiro*. XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008
- FLEURY, Sônia. *Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 1994.
- FOUCAULT, M. *Da amizade como modo de vida*. (W. F. Nascimeto, Trad.). Entrevista de Foucault na R. de Ceccaty, J. Danet e J. le Bitoux publicada no jornal Gai Pied, nº25, 1981 (p.38-39) Disponível em: <http://www.unb.br/fe/tef/filoesco/foucault/amitie.htm>.
- FRANCISCO, Elaine M. V.; ALMEIDA, Carla Cristina L. de. *Trabalho, território, cultura: novos prismas para o debate das políticas públicas*. São Paulo, Cortez, 2007.
- FREITAS, Isaura Cláudia Martins de. Linguagem e Sociologia em Habermas e Bourdieu. *Essentia*, vol.3, n.1, jun/Nov., 2001.
- GAUDIN, Jean Pierre. O significado do contrato nas políticas públicas. *Revista Teoria e Sociedade*. Trad. DOLABELA, Maria de Lourdes. Instituições Híbridas e participação no Brasil e na França. Belo Horizonte, número especial, maio, 2005.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo, Cortez, 2001.
- _____. Empoderamento e Participação da Comunidade em Políticas Sociais. *Revista Saúde e Sociedade*, v. 3, n.2, p 20 – 31, maio-ago, 2004.
- GÓIS, João Bôsko H. A Solidariedade como um Projeto: O aporte teórico de Richard Rorty. *Em Pauta*, Rio de Janeiro, 17, jan-jul, 2002.
- GOMES, Livia Godinho Nery; Júnior Nelson da Silva. Experimentação Política da Amizade: Alteridade e Solidariedade nas Classes Populares. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, abr-jun, 2007, vol. 23 n.2, pp. 149, 158.
- GUERREIRO, Ademir. *ONGS e o Terceiro Setor*. Disponível em: ongsademirguerreiro.htm.

- GRAHAM, R. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.
- HAYEK, “Segurança e liberdade.” In: *O caminho da servidão*, 1980.
- HEGEL, G. W. F. *Princípios da filosofia do direito*. Lisboa: Guimarães, 1990.
- HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- JOVCHELOVITCH, Sandra. *Representações Sociais e Esfera Pública: A construção simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis / RJ, Vozes, 2000.
- KEHL, Maria Rita. *Função Fraternal*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2000.
- KOHAN, Felisa Favelukes de. *Voluntariado: Capacitación básica, planificación y organización de servicios voluntários para la acción social*. Buenos Aires: Edição da autora, 1971.
- LANDIM, Leilah (org.) *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.* Rio de Janeiro: NAU, 1998.
- _____. “Múltiplas identidades das ONGs”. In: *ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo: ABONG; 2002.
- _____. *Para além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Iser, 1993.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LÉVINAS, E. *Humanismo do outro Homem*. (P. S. Pivatto, Trad.). Petrópolis: Vozes.
- LISPECTOR, Clarice. *Água Viva*. Rio de Janeiro, Rocco, 1998.
- LOPES, José Rogério. Terceiro Setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública. *Em Perspectiva*, São Paulo, 2004.
- LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. *A Democracia Deliberativa: Sociedade Civil, Esfera Pública e Institucionalidade*. Cadernos de Pesquisa, n. 33, PPGSP – UFSC, Novembro, 2002.
- MENDES, J.M.; WUNSCH, D.; COUTO, B. R. Proteção Social. In: *MDS, Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*, ONU, Brasília, jun., 2009.
- MAGALHÃES, Selma M. *Avaliação e Linguagem: relatórios, laudos e pareceres*. São Paulo, Veras, 2006.
- MAUSS, Marcel. *Sociologia e Antropologia*. Título Original: Sociologie et Anthropologie. Tradução Paulo Neves, São Paulo, Cosac Naify, 2003.
- MARTELETO, Regina Maria; SILVA, Antonio Braz de Oliveira. *Redes e Capital Social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local*. Ci. Inf., Brasília, v.33, n. 3, p-41-49, set./dez, 2004.
- MELUCCI, ALBERTO. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Rio: Paz e Terra, 2002.
- MENDES, Valdenésio A. O despotismo democrático e a redução do homem em Tocqueville. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC* Vol. 4 n. 1 (1), agosto-dezembro/2007
- MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*. 3 ed., São Paulo. Editora Cortez, 2008.
- MODESTO, Paulo. Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil. In: CUENCA, Carlos; FALCÃO, Joaquim. (org.) *Mudança Social e Reforma Legal: Estudos para uma nova legislação do Terceiro Setor*. Brasília, DF, Conselho da Comunidade Solidária, 1999, Série Marco Legal, 3º Setor, p.137-155.

- MONTAÑO, Carlos. Políticas sociais estatais e terceiro setor: o projeto neoliberal para a atual resposta à questão social. In.: FIGARO, ROSELI. *Gestão de comunicação: o no mundo do trabalho, educação, terceiro setor e cooperativismo*. S. Paulo, Atlas, 2005.
- MOREIRA, Ruy. *Sociabilidade e Espaço*. Texto de exposição realizada na mesa – redonda Perspectivas da Geografia Latino-Americana no Século XXI, Programação do X EGAL (Encontros dos Geógrafos da América Latina), São Paulo, USP, março de 2005.
- MOTA, Ana Elizabete. O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 3.ed., São Paulo, Cortez, 2009.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- OFFE, C. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Agda da Luz. Discussão Teórica sobre o Conceito de Rede Urbana. +Geografia's, Feira de Santana, n. 1, p. 25 – 29, maio / nov. 2008.
- OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. *Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais*. São Paulo, Cortez, 2003.
- OLIVEIRA, Carla Mary S. Os sistemas simbólicos: relações entre linguagem, religião e política, segundo Pierre Bourdieu. *Revista do IESP*, vol. 1, n.1, João Pessoa, setembro, 2000.
- OLIVEIRA, Heloisa M. J. de; SEIBEL, Erni J. Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, EDUFSC, n. 39, p. 135-145, Abril de 2006.
- ONGs: *pluralidades e identidades*. Disponível em: ABONG. Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais.htm
- ORLANDI, Eni P. *Análise de Discurso: Princípios e Procedimentos*. Campinas, São Paulo, Pontes, 3 ed., 2001.
- ORTEGA, F. *Amizade e Estética da existência em Foucault*. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1999.
- _____. *Para uma política da Amizade: Arendt, Derrida, Foucault*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2000.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Trad de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 5ª ed. Brasília, MH Comunicação, 1995, pg. 375
- PASSET, Edson. Segurança, Confiança e Tolerância: comandos na sociedade de controle. São Paulo, *Em Perspectiva*, 18 (1), p. 151-160, 2004.
- PAUGAM, S. *A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo, Educ, Cortez, 2003.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo, Cortez, 6.ed., Cortez, 2008.
- _____. *A Assistência Social na perspectivas dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília, Thesaurus, 1996.
- PEREIRA, Sônia. A contribuição do homem simples e a construção da esfera pública: os trabalhadores rurais de Baturité – Ceará. *Revista Brasileira de Educação*. 30 Maio /Jun /Jul /Ago 2004, n. 26
- PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela; AVRITZER, Leonardo. *Democracia, Participação e Instituições Híbridas*. *Revista Teoria e Sociedade. Instituições Híbridas e participação no Brasil e na França*. Belo Horizonte, número especial, maio, 2005.
- PINTO, Céli Regina Jardim. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Editora fundação Perseu Abramo, 2003.

- _____. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 3, 2006, pp. 651 a 613.
- POCHMANN, Marcio. Proteção Social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. São Paulo, *SCIELOS*, 2008.(links)
- PORTELLA, Simone de Sá. *Considerações sobre o Conceito de Mínimo Existencial*. Ano 2007, Disponível em: [consideracoesobreomiminoexistencial.htm](http://www.sciepos.com.br/consideracoesobreomiminoexistencial.htm)
- QUIROGA, Ana. *Contribuição Ao Debate sobre Entidades de Assistência Social*. Abong, Brasília, DF, 2005.
- RAICHELIS, Raquel. *Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um desafio a ser enfrentado pela Sociedade Civil*. Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. Política Social, módulo 3. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.
- RAWLS, John. *Liberalismo Político*. México. Editora Fundo de Cultura Econômica. 1995.
- REGULES, Luis Eduardo. *Entidades de Assistência Social. Notas Jurídicas sobre a art. 3º da LOAS*. Curitiba, abril, 2005.
- RINELLA, Angelo. *II Principio de Sussidiarietà: Definizioni, Comparzioni e Modello d'Analise*. In: CEZNE, Andréa, Nárriman. *Instituições de Assistência Social e Imunidade Tributária*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. PPGD – Programa de Pós – Graduação em Direito, Porto Alegre, 2005.
- RODRIGUES, Maria C. P. *Fim Social, Meios Privados*. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v.53, n. 1, 1999.
- SADER, Eder. (1988) *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SAFATLE, V. 2008. *Cinismo e Falência da Crítica*. São Paulo, Boitempo, 212 p.
- SALES, T. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 25, jun. 1994.
- SCHERER, Elenice. Fundamentos da Retórica e da ação política neoliberal. *Revista de Ciências Humanas*, Manaus, UA/ICHL, n. 6, jul./dez., 1998.
- SCHERER, Elenice. *Tempo de contra-reforma*. Manaus, Valer, 2000.
- SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo (orgs.). *Uma revolução no cotidiano?* São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SEIBEL, E. J. Políticas Sociais e a questão da debilidade institucional. *Katálysis*, Florianópolis, UFSC, n. 5, p. 23-32, jul./dez. 2001.
- SEIBEL, E. J. *Cultura política e gestão pública: os limites político-administrativos para a efetivação de políticas públicas*. Florianópolis, 1997. Mimeo.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (org.) *O Comunidade Solidária: O não – enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo, Cortez, outubro, 2001.
- SILVA, Tomaz Tadeu da. *Identidade e Diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Tomaz Tadeu da Silva (org.), Stuart Hall, Kathryn Woodward. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- SOUZA, Jessé. *(Não) Reconhecimento e subcidadania, ou o que é ser gente?*, IUPERJ; SCIELO Brasil, Lua Nova, Revista de Cultura e Política, n.59, São Paulo, 2003.
- _____. *A construção Social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte, UFMG; Rio de Janeiro, IUPERJ, 2003.
- SOUZA, Maria Luiza de. *Desenvolvimento de Comunidade e participação*. São Paulo, Cortez, 6.ed., 1999.

SOUSA, Rômulo Paes. *Avaliação e gestão de políticas públicas: notícias de uma relação muito delicada*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. *Os Direitos (Dos Desassistidos) Sociais*. 4.ed., São Paulo, Cortez, 2006.

SPOSATI, A. Mínimos Sociais e Seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, Cortez, n.55, a. 18, p. 9-38, 1997.

_____. Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil. In: *Serviço Social & Sociedade*. Assistência e proteção social. Nº 68. Ano XXII. São Paulo: Cortez, 2001. p. 54-82.

_____. *Considerações para Debate sobre a Regulamentação do Artigo 3º da LOAS*. Curitiba, abril, 2005.

STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. *Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado*.

SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor – Regulação no Brasil*, 3. Ed., Ed. Fundação Petrópolis, 2003.

TAVARES, J. A. G. *A estrutura do autoritarismo no Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Organizações da Sociedade Civil e Poder Público. *Revista Teoria e Sociedade*. Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia, UFMG, ano 2005.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: Afinal de que se trata?* Belo Horizonte, UFMG, 1999.

TENÓRIO, Fernando G. (org.). *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. Rio de Janeiro, 10 ed., Editora FGV, 2006.

TONET, Ivo. *Democracia ou liberdade?* Maceió: EDUFAL, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. Volume III – Os Direitos humanos e a Tributação – Imunidades e Isonomia. Rio de Janeiro. Editora Renovar. 1999.

TORRES, Silvia Faber. *O Princípio da Subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Renovar, Rio de Janeiro, 2001.

VIEIRA, E. A Constituição de 1988 e o novo cenário político-social do Brasil. In: LOPES, J.R. (Org.). *O processo de democratização na sociedade brasileira: 20 anos de luta pela cidadania*. São Paulo: Sesc; Nepps-Unitau, 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes Subalternas e assistência social*. São Paulo, 2.ed., Cortez, 1993 e 1996.

_____. A Assistência Social na Prática Profissional: história e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*. nº 85, ano XXII, São Paulo, Cortez, março, 2006, p. 123 -131.

Legislação:

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

BRASIL, *Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS*, Lei nº 8742/1993

BRASIL, Presidência da República. *Decreto nº 2.535*, Brasília, DF, abril, 1998.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS*. / Júnia Valéria Quiroga da Cunha (Org.). Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Portaria nº 329, Brasília, 11 de outubro de 2006.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Plano Decenal*. Brasília, 16 de agosto, 2007, ata nº 17/2007.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF, 2004.
- BRASIL. *Norma Operacional Básica: NOB /SUAS – construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social*, Brasília, DF, 2005.
- BRASIL. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS: NOB RH/SUAS*. Brasília, DF, 2005.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Manual de Orientações sobre a Transição da Rede de Educação Infantil Financiada com Recursos da Assistência Social: Articulação entre Assistência e Educação*. Brasília, 2008.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Presidência da República, *Lei nº 12.101*, Brasília, Nov., 2009.
- BRASIL. Presidência da República, *Lei nº 9.637*. Lei das Organizações Sociais (OS). Brasília, DF, 15 de maio de 1998.
- BRASIL. Presidência da República, *Lei nº 9.790*. Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Brasília, DF, 23 de março de 1999.
- BRASIL. *Novo Código Civil: exposição de Motivos e texto sancionado*. 2. Ed. Brasília, Senado federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005, 340 p.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 16* de 5 de maio de 2010.
- BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 7.237*, 20 de julho de 2010.
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. Conselho Municipal de Assistência Social. *Registro de Atas*. Anos 2007, 2008, 2009/2010.
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. *Ata da Audiência Pública*, MP- RJ, abril, 2009.
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. *Lei 7.974*. Publicada no D.O. em 14 de dezembro de 2007.
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. *Lei 7.974. Plano Diretor Participativo*. Aprovado pela Câmara de Vereadores e publicado em 31 de março de 2008.
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. Plano Municipal de Assistência Social. Ano 2007.
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. Plano Municipal de Assistência Social. Ano 2009.
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. Plano Municipal de Assistência Social. Ano 2010.
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. Plano Plurianual. Ano 2006.
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. Plano Plurianual. Ano 2009.

ANEXO Nº 1

**QUADRO Nº 1 - MATRIZ PADRONIZADA DE SERVIÇOS
SOCIOASSISTENCIAIS**

Rede Socioassistencial Estatal

» Proteção Social Básica:

NOME DO SERVIÇO: Centro de Referência da Assistência Social - CRAS

DESCRIÇÃO: unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios.

USUÁRIOS: Famílias do território de abrangência em situação de vulnerabilidade social que ainda mantêm vínculos comunitários e familiares

OBJETIVOS: prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania.

PROVISÕES: Segurança de Acolhida, Segurança Social de Renda (encaminhamentos à rede), Segurança de convívio, Segurança de desenvolvimento da autonomia, Segurança de Benefícios eventuais ou em pecúnia.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Demanda espontânea e busca ativa nos territórios de abrangência

UNIDADES: CRAS CODIN

Endereço: Rua G, nº15, Codin.

[Tel:2739-5950](tel:2739-5950)

Coord.: Cláudia Márcia M. Cardoso

CRAS CUSTODÓPOLIS

Endereço: Rua Poeta Marinho, nº 07.

Coord.: Paloma Campos Cruz – 9893-9221

CRAS JARDIM CARIOCA

Endereço: Travessa Santo Elias, s/nº.

[Tel:2725-3611](tel:2725-3611)

Coord.: Elaine Jardim

CRAS NOVA BRASÍLIA

Endereço: Rua Artur Nogueira, s/nº.

Coord: Fabiana B. Peixoto – 9819-0219

CRAS CHATUBA

Endereço: Rua Maçaranduba, s/nº, Condomínio Oswaldo Gregório.

Coord.: Mariza D'Ángelo – 9204-5121

CRAS MATADOURO

Endereço: Adão Pereira Nunes, s/nº.

Tel: 2731-3443

Coord.:

CRAS PENHA

Endereço: Rua Rossine Quintanilha, s/nº.

Coord.: Cláudia Lúcia Gomes de Oliveira – 9915-4952

CRAS GOITACAZES

Endereço: Rodovia Alair Ferreira, nº 49.

Coord.: Márcia Regina Araújo Fernandes - cel. 9908-8115

CRAS PARQUE GUARUS

Coord: Eline Lúcia do Amaral da Silva

CRAS TRAVESSÃO (Atendimento Social da SMFAS) ainda sem coordenação

CRAS MORRO DO COCO (Atendimento Social da SMFAS) ainda sem coordenação

CRAS TAPERA (Equipe Volante atendendo na SMFAS)

Coord: Laura

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Funcionamento diário de segunda a sexta- feira de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA:

1- CRAS Codin

- Jardim Boa Vista
- Parque São Matheus
- Terra Prometida (CRAS itinerante com ações de Inclusão Produtiva)
- Eldorado
- Novo Eldorado (CRAS itinerante com ações de Inclusão Produtiva)
- Parque São Silvestre
- Jardim Ceasa
- Jardim Aeroporto
- Jardim Residencial Planície
- Santa Edwiges
- Vila Industrial
- Santa Helena

2- CRAS Chatuba

- Parque Aurora
- Parque Rosário
- Parque João Maria
- Parque Rui Barbosa
- Parque João Seixas
- Parque São Lino
- Carvão
- IPS (CRAS Itinerante com ações de Inclusão Produtiva em espaço próprio)

3- CRAS Custodópolis

- Parque Santa Rosa
- Parque Nogueira
- Parque Nova Campos
- Parque Novo Mundo
- Parque Prazeres
- Parque São Domingos
- Parque Bonsucesso
- Parque Bandeirantes

4- CRAS Goytacazes

- Donana
- São Sebastião
- Boa Vista
- Lagamar
- Poço Gordo
- Mineiros
- Ponto do Coqueiro
- Marcelo
- Bela Vista
- Aroeira
- Campo de São Bento
- Baixa Grande
- Caboio
- Campo Limpo
- Goitacazes
- São Martinho
- Farol
- Terminal Pesqueiro
- Mussurepe
- Saturnino Braga
- Marrecas
- Correnteza
- Retiro
- Olhos D'Água
- Campo do Engenho
- Campo de São Bento
- Baixa Grande
- Santo Amaro
- Tocos
- Farolzinho
- Xexé
- Canal das Flexas
- Ponta Grossa
- Babosa
- Alto do Eliseu
- Alto da Areia
- Beira do Taí
- Caboio
- Campo do Engenho
- Campo de Areia

5 - CRAS GUARUS

- Parque Guarus
- Parque Lebret
- Parque São Mateus
- Parque São José
- Parque Cidade Luz
- Parque Santa Helena
- Fundão
- Aldeia
- Sapucaia

6- CRAS Jardim Carioca

- Jardim Carioca
- Parque Vicente Dias Parque Prazeres Parque Santo Antônio
- Parque Alvorada
- Parque Rio Branco
- Parque Presidente Vargas
- Parque Prazeres
- Parque Zuza Mota
- Residencial Iapa
- Madureira
- Usina São João
- Calabouço
- Centro

7 - CRAS Nova Brasília

- Nova Brasília
- Pecuária
- Parque Esplanada
- Parque Corrientes
- Parque N. Senhora do Rosário
- Parque Julião Nogueira
- Parque Leopoldina
- Parque Dom Bosco

- Parque São Caetano
- Caju
- Rio Preto
- Morangaba

8 - CRAS Matadouro

- Matadouro
- Tira Gosto
- Lapa
- Parque Califórnia
- Horto
- Martins Laje
- Campo Novo

9 - CRAS Penha

- Penha
- Fazendinha
- Vila Manhães
- Parque Imperial
- Parque Novo Jockey
- Jockey
- Tarcísio Miranda
- Turf Club
- Venda Nova
- Bela Vista

10- CRAS Travessão

- Travessão
- Km 08
- Km 13
- Balança Rangel
- Santa Ana
- Bela Vista
- Parque Vista Alegre
- Guandu
- Nova Canaã
- Lagoa das Pedras
- Ribeiro do Amaro

ARTICULAÇÃO EM REDE: Serviços de proteção social básica; serviços públicos locais de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte, segurança pública e outros conforme necessidade; conselhos de políticas públicas e de defesa dos direitos de segmentos específicos; instituições de ensino e pesquisa; serviços de enfrentamento à pobreza; programas de preparação para o mercado de trabalho e inclusão produtiva, e redes sociais locais: associações de moradores, ONG's, comitês de defesa dos direitos humanos, entre outros.

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Contribuir para a redução da ocorrência das situações de vulnerabilidade social nos territórios de abrangência, aumento de acesso a serviços socioassistenciais e intersetoriais; melhoria da qualidade de vida das famílias das áreas de abrangência dos CRAS.

REGULAMENTAÇÕES: PNAS; NOB SUAS; NOB RH SUAS; Cartilha CRAS/2009.

» **Rede de Programas Sociais:**

NOME DO SERVIÇO: Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF)

DESCRIÇÃO: Consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo, desenvolvido no espaço dos CRAS.

USUÁRIOS: Famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS, em especial:

- Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais;
- Famílias que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas;
- Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros;
- Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social.

OBJETIVOS:

- Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida;
- Prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas;
- Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades;
- Promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social;
- Promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos;
- Apoiar famílias que possuem dentre seu membros indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares.

PROVISÕES: Cestas básicas, Cursos de qualificação profissional, Ações de inclusão produtiva;

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Foco na troca de informações sobre questões relativas à primeira infância, o envelhecimento, deficiências a fim de promover espaços para troca de experiências, expressão

de dificuldades e reconhecimento de possibilidades. Tem por princípios norteadores a universalidade e gratuidade de atendimento, cabendo exclusivamente à esfera estatal sua implementação.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Famílias preferencialmente referenciadas nos territórios dos CRAS, famílias com crianças, jovens e idosos inseridos em serviços socioassistenciais, territorialmente referenciadas, famílias inseridas no BPC, famílias inseridas em programas de transferência de renda.

UNIDADE: Rede CRAS implantados no município.

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: Famílias dos territórios de abrangência dos CRAS.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Transversalidade com Política Pública de Trabalho e Renda, Política Pública de Educação, Políticas Públicas na Área da Cultura.

IMPACTO SOCIAL ESPERADO:

REGULAMENTAÇÕES: Portaria MDS nº78, de 08 de abril de 2004 - Estabelece diretrizes e normas para a implementação do Programa de Atenção Integral à Família – PAIF.);

- Decreto nº 5.085, de 19 de maio de 2004 (DOU 20/05/2004) - Define as ações continuadas de Assistência Social (o PAIF é uma delas).

- Resolução Nº145, de 15 de outubro de 2004 (DOU 28/10/2004) - Aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (estabelece o CRAS como unidade pública estatal onde executa serviços de Proteção Social Básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da PNAS).

- Resolução Nº130, de 15 de julho de 2005 (DOU 25/07/05) - Aprova a Norma Operacional Básica do SUAS 2005 – NOBSUAS (entre outras estabelece a operacionalização da Proteção Social Básica, tais como constituição do cofinanciamento do FNAS, exemplo: fórmula para cálculo do Piso Básico Fixo – PBF que cofinancia o PAIF e critérios para partilha do recurso).

- Portaria MDS nº 442, de 26 de agosto de 2005 (DOU 29/08/ 2005) - Regulamenta os Pisos da Proteção Social Básica estabelecidos na NOB/SUAS, sua composição e ações que financiam (entre estes, o Piso Básico Fixo que cofinancia o PAIF).

- Resolução CIT nº01, de 24 de agosto de 2005 - Aprova a expansão do cofinanciamento do Piso Básico Fixo.

- Resolução CIT Nº04, de 16 de setembro de 2005 - Estabelece a partilha de recursos do cofinanciamento federal (Piso Básico Fixo).

- 71000.007618/2006-42 - Estabelece convênio de Cooperação técnica entre MDS e FUNAI para construção de CRAS em terras indígenas e acompanhamento dos serviços neles desenvolvidos.

- Portaria nº137, de 25 de abril de 2006 (DOU 29/04/06) Estabelece normas de cooperação técnica e financeira de Projetos de Estruturação da Rede de Proteção Social Básica do SUAS (Ex: construção de CRAS).

- Resolução CNAS nº77, 17 maio de 2006 (DOU 22/05/2006) - Aprova as regras para expansão dos serviços socioassistenciais cofinanciados pelo FNAS no âmbito do SUAS no exercício de 2006 (Piso Básico Fixo).

- Portaria nº225, de 23 de junho de 2006 (DOU 04/07/2006) - Estabelece regras para expansão dos serviços socioassistenciais cofinanciados pelo FNAS no âmbito do SUAS (incluindo o Piso Básico Fixo).

- Portaria nº381, de 12 de dezembro de 2006 (DOU 15/12/2006) - Estabelece critérios e procedimentos relativos ao repasse de recursos financeiros aos municípios, destinados a expansão dos serviços socioassistenciais cofinanciados pelo FNAS (incluindo o Piso Básico Fixo).
- Resolução nº269, de 13 de dezembro de 2006 (DOU 26/12/2006) - Aprova a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS (estabelece a composição de recursos humanos executados no âmbito da Proteção Social Básica – no CRAS e, Especial – no CREAS).
- Resolução nº1, de 18 de abril de 2007 (DOU 11/05/2007) - Pactua a avaliação de estágio de funcionamento e organização dos CRAS implantados a partir de 2003.
- Portaria nº223, de 25 de junho de 2007 (DOU 27/06/07) - Aprova normas para cooperação técnica e financeira em Projetos para Estruturação da Rede de Proteção Social Básica do SUAS em 2007 (EX: construção de CRAS).
- Resolução nº05, de 06 de dezembro de 2007 (DOU 10/01/2008) - Pactua a suspensão dos pagamentos mensais do Piso Básico Fixo aos municípios que recebem cofinanciamento da União e não preencheram a Ficha de Monitoramento dos CRAS.
- Portaria nº460, de 18 de dezembro de 2007 (DOU 19/12/2007) - Dispõe sobre o Piso Básico Fixo e de Transição e estabelece critérios e procedimentos relativos ao repasse de recursos financeiros referentes ao Piso de Alta Complexidade I e Fixo de Média Complexidade no âmbito do SUAS.
- Resolução nº03, 03 de junho de 2008 (DOU 27/06/2008) - Aprova os critérios de expansão de cofinanciamento federal para o PAIF em 2008.
- Resolução nº06, de 1º de julho de 2008 (DOU 15/07/2008) - Aprova o processo de acompanhamento da implementação do PAIF nos CRAS, pela União e Estados, das situações identificadas como insatisfatórias no monitoramento dos CRAS em 2007.
- Resolução nº07, de 19 de agosto de 2008 (DOU 03/09/2008) - Revoga os itens III, V e VIII do artigo 3º da Resolução da CIT Nº06/2008.
- Resolução nº09, de 03 de dezembro de 2008 (DOU 17/12/2008) - Aprova os recursos do cofinanciamento federal para expansão do Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF/2008 – 3ª fase.
- Portaria nº288, de 02 de setembro de 2009 (DOU 03/09/2009) - Estabelece que os recursos federais originários do Piso Básico de Transição passarão a cofinanciar os serviços abrangidos pelo Piso Básico Fixo a partir de 1º de janeiro de 2010.
- Resolução nº07, de 10 de setembro de 2009 (DOU 15/10/09) - Aprova o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS (inclui o PAIF enquanto serviço).
- Resolução nº109, de 11 de novembro de 2009 (DOU 25/11/2009) - Aprova a Tipificação nacional de Serviços Socioassistenciais por níveis de complexidade do SUAS.
- Resolução nº10 de 05 de novembro de 2009 (DOU 03/12/2009) - Pactua a instituição do processo de expansão com qualidade do cofinanciamento federal para o PAIF e serviços da Proteção Social Básica.
- Portaria nº404, de 03 de dezembro de 2009 - Altera a Portaria nº288, que dispõe sobre a oferta de serviços da Proteção Social Básica do SUAS.

NOME DO SERVIÇO: Benefício de Prestação Continuada (BPC)

DESCRIÇÃO: O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC-LOAS, é um benefício da assistência social, integrante do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pago pelo Governo Federal, cuja operacionalização do reconhecimento do direito é do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e assegurado por lei.

USUÁRIOS: Idosos a partir de 65 anos e pessoas com deficiência com comprovada incapacidade ao trabalho e vida independente.

OBJETIVOS: Permitir o acesso de idosos e pessoas com deficiência às condições mínimas de uma vida digna.

PROVISÕES: Pagamento de 01 (um) salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Provimento de suas necessidades básicas.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Renda familiar per capita inferior a ¼ de salário mínimo.

UNIDADE: Rede CRAS implantados no município./ Gestão do Programa: Secretaria Municipal da Família e Assistência Social/ Previdência Social.

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Atendimento Semanal na Secretaria municipal da Família e Assistência Social de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: Famílias dos territórios de localização dos CRAS.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Transversalidade com a Política Pública de Saúde, Previdência Social, Política Pública de Acessibilidade (lei municipal 8.120/2009).

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: prevenção das situações de risco social relacionadas ao isolamento, situações de violência e violações de direitos e demais questões identificados no trabalho de prevenção; Redução das situações de isolamento a partir das ações de abrigamento institucional; aumento dos acessos aos serviços socioassistenciais e intersetoriais.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS, PNAS, ECA, Política Nacional do Idoso.

NOME DO SERVIÇO: Programa Bolsa Família - PBF
--

DESCRIÇÃO: Criado pelo Governo Federal, é um programa de transferência de renda direta executado em parceria com os Estados e Municípios, encontrando-se diretamente ligado à Secretaria Nacional de Assistência Social.

USUÁRIOS: Famílias cuja renda per capita não ultrapasse a aproximadamente ¼ de salário mínimo, em situação de pobreza ou extrema pobreza.

OBJETIVOS: Apoiar as famílias mais pobres e garantir o direito à alimentação.

PROVISÕES: Transferência de Renda através de benefício socioassistencial calculado a partir da composição familiar.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Aquisição de renda familiar.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Acesso por procura espontânea e/ou encaminhados por outros órgãos e setores, inclusive judiciário, escolares e Conselhos Tutelares.

UNIDADE: Secretaria Municipal da Família e Assistência Social e Centros de Referência da Assistência Social.

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 18 horas.

ABRANGÊNCIA: Famílias que procedem de todos os bairros e distritos do município de Campos dos Goytacazes cujo limite geográfico é o de abrangência dos Centros de Referência da Assistência Social.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Condicionais vinculadas à Política de Educação e Política Pública Saúde

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Redução da desigualdade social e de renda.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS, PNAS.

NOME DO SERVIÇO: Programa Social Cheque Cidadão
--

DESCRIÇÃO: Programa de Segurança Alimentar que tem por finalidade suprir necessidades alimentares das famílias em situação de risco social e vulneráveis economicamente.

USUÁRIOS: Famílias em, situação de pobreza com renda familiar per capita mensal inferior a ½ salário mínimo.

OBJETIVOS: Prover a segurança alimentar e nutricional de famílias situadas nos territórios de abrangência dos CRAS.

PROVISÕES: Pagamento de Benefício mensal no valor de R\$ 100,00, com utilização de cartão magnético e parceria com a rede conveniada de supermercados da realidade local.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Complementação e suprimento das necessidades alimentares.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Famílias inseridas no Cadastro Único do Governo Federal.

UNIDADE: Secretaria Municipal de da Família e Assistência Social, Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: Famílias situadas nos territórios de abrangência dos CRAS.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: redução dos casos de crianças e adolescentes em situação de baixo peso; redução da desnutrição materno infantil e dos provedores de família de modo geral; aumento da qualidade; redução da fome e da miséria; aumento da qualidade nutricional a partir de um processo de educação e orientação alimentar com as famílias da assistência social.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS (Lei 8742/93), Lei municipal nº lei 7.594/04.

NOME DO SERVIÇO: Programa Municipal Renda Mínima - Risco Social
--

DESCRIÇÃO: Programa Municipal de transferência de Renda que desenvolve atendimento à famílias em situação de vulnerabilidade social devido ao desemprego (risco social).

USUÁRIOS: Famílias em situação de desemprego situadas nos territórios de abrangência dos CRAS.

OBJETIVOS: Proporcionar às famílias o atendimento das necessidades básicas; Estimular através de oficinas de inclusão produtiva a qualificação para complementação da renda familiar; Garantir a capacitação profissional dos usuários através dos cursos de geração de trabalho e renda; Incentivar o retorno aos estudos, através do Programa de Ensino de Jovens e Adultos, como estratégia de melhor empregabilidade.

PROVISÕES: Pagamento de Benefício no valor de 1 salário mínimo às famílias em situação de vulnerabilidade sócio-econômica, no período de 3 meses.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Aquisição de renda familiar.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Famílias em situação de desemprego, cujo titular seja maior de 18 anos, residente no município há mais de 2 anos. Condicionais vinculadas ao acompanhamento realizado pelos CRAS, participação em reuniões, frequência em oficinas de inclusão produtiva.

UNIDADE: Gestão - Secretaria Municipal da Família e Assistência Social e Centros de Referência da Assistência Social.

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente no horário de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: Famílias dos territórios de referência dos CRAS. Com parcela de vagas (07) destinadas a beneficiários que não possuem referência de moradia e estão inseridos nos equipamentos: Casa da Cidadania, NIAM, NEAM, e Programa de Tuberculose.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Políticas Públicas de Trabalho e Renda, Política Pública de Educação.

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Superação da situação de vulnerabilidade social. Melhoria da empregabilidade.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS (Lei 8742/93), Lei nº 7021 de 28 de Dezembro de 2000.

NOME DO SERVIÇO: Programa Municipal Renda Mínima - Defeso
--

DESCRIÇÃO: Programa de Transferência de Renda implantado para atender pescadores durante o período do Defeso e moradores das Vilas da Prefeitura.

USUÁRIOS: Trabalhadores e trabalhadoras da pesca

OBJETIVOS: Prover renda básica a famílias de trabalhadores da Pesca no período defeso da espécie. Gerir formas associativas de ordenamento da produção em parceria com Secretarias de Agricultura e Pesca, Secretaria de Trabalho e Renda e afins.

PROVISÕES: Pagamento de Benefício no valor de 1 salário mínimo aos trabalhadores (as) da pesca no período do defeso (3 a 6 meses).

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Renda Familiar

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Apresentar carteira de Registro de Pesca, ter como atividade de sobrevivência o trabalho pesqueiro. Os beneficiários precisam apresentar idade superior a 18 anos.

UNIDADE: Secretaria Municipal da Família e Assistência Social

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Funcionamento diário de segunda a sexta- feira de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: Famílias de trabalhadores da pesca dos territórios de referência dos CRAS.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Política Pública de Agricultura e Pesca, Política Pública de Trabalho e Renda, Política Pública de Educação, Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional.

IMPACTO SOCIAL ESPERADO:

- Emancipar 100% das famílias participantes do programa;
- Elevar os níveis de qualidade e escoamento da produção a partir de um trabalho intersetorial com as políticas públicas afetas ao campo;
- Ampliar o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários das famílias ampliando seu potencial associativo;

REGULAMENTAÇÕES: Lei nº 7021 de 28 de Dezembro de 2000.

NOME DO SERVIÇO: Projovem Adolescente
--

DESCRIÇÃO: Programa Financiado pelo MDS, busca incentivar os adolescentes a avançarem no seu processo de autoconhecimento, conhecimento e ação sobre a realidade em que vivem, instigando-os a construir um início de percurso profissional e a se prepararem para futuras qualificações e formações que lhes permitam uma inserção criativa, crítica e pró-ativa no mundo do trabalho, o que é fundamental para sua realização pessoal e social.

USUÁRIOS: Adolescentes: 1 - Pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF); 2 - Egressos de medida socioeducativa de internação ou em cumprimento de outras medidas socioeducativas em meio aberto, conforme disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); 3 - Em cumprimento ou egressos de medida de proteção, conforme disposto na Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990; 4 - Egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); 5 - Egressos ou vinculados a programas de combate à violência, ao abuso e exploração sexual.⁴⁷

OBJETIVOS: fortalecer a convivência familiar e comunitária dos jovens e adolescentes; estimular práticas associativas; aumentar a frequência e rendimento da participação escolar dos jovens e adolescentes.

PROVISÕES: Salas para atividades coletivas e comunitárias com acessibilidade prevista pelas normas da ABNT.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS:

⁴⁷ Os jovens a que se referem os itens de 2 a 5 devem ser encaminhados ao Projovem Adolescente pelos programas e serviços especializados de assistência social do município ou do Distrito Federal ou pelo gestor de assistência social, quando demandado oficialmente pelo Conselho Tutelar, pela Defensoria Pública, pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Referenciamento nas ações dos CRAS na abrangência dos territórios e jovens e adolescentes regularmente matriculados na rede de ensino do município.

UNIDADE: CRAS e Coletivos implantados em parceria com escolas públicas da municipalidade.

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente no horário de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA:

CRAS	INSTITUIÇÃO	COLETIVO	TOTAL/Adolesc.	LOCALIDADE
CHATUBA	CE Sylvio Bastos Tavares	2	40	IPS
CODIN	Ciep Pedro Álvares Cabral	2	40	Codin
CUSTODÓPOLIS	Ciep Custódio Siqueira	4	80	Custodópolis
	C.E. Brejo Grande	2	40	Custodópolis
	E.M. Arthur da Costa e Silva	2	40	Pque Presidente Vargas
GOITACAZES	- EE. Coronel Francisco Mota Vasconcelos	2	40	Poço Gordo
	- EM.Santa Terezinha	2	40	Baixa grande
	- CE. Manoel Pereira Crespo	2	40	Farol
	-CE. Paula Barroso	2	40	Goytacazes
	- CE. Desembargador Álvaro Ferreira Pinto	2	40	Donana
	- EM. José de Azevedo	2	40	Ponta Grossa
	- EM. Presidente Getúlio Vargas	2	40	Tocos
	CE. Atilano Chrisostomo	2	40	Saturnino Braga
Jardim Carioca	EM. Dr. Luiz Sobral	2	40	Jardim Carioca
	CE. Benta Pereira	2	40	Jardim Carioca
	EM. Professora Wilma Tâmega	2	40	Centro
Matadouro	CIEP da Lapa	2	40	Centro
	EM. Francisco de Assis	2	40	Matadouro

Morro do Côco	EM. Santa Maria	2	40	Santa Maria
	Igreja Nossa Sra. da Penha	2	40	Morro do Côco
	EM. Eloy Ornelas	2	40	Vila Nova
Nova Brasília	CEJOPA	2	40	CE. José do Patrocínio
	CEM. 29 de maio	2	40	Pecuária
	Ass. Comunitária	2	40	Rio Preto
	CE. Julião Nogueira	2	40	Pq. Santo Amaro
Parque Guarus	CE. General Dutra	2	40	Fundão
	CE. Félix de Miranda	2	40	Pq. Lebret
	EE. Dr. Murilo Carneiro de Oliveira	2	40	Sapucaia
	Ciep Pq. São Jorge	2	40	Pq. São Jorge
	EM. Lídia Leitão	2	40	Pq. Cidade Luz
	EE. Dr César Tinoco	2	40	Santa Cruz
Penha	CIEP da Penha	2	40	Penha
	EM. José do Patrocínio	2	40	Penha
	C.E. Constantino Fernandes	2	40	Jockey Clube
	CE. Alcidor Bessa	2	40	Turfe
	E.E. Lúcia Caldas	2	40	Venda Nova
Travessão	CE. Nelson Rebel	2	40	Travessão
	EM. Albertina Venâncio	2	40	Travessão
Ururaí	EE. Paulo Roberto	2	40	Ibitioca
	Esporte Clube União de Ururaí	2	40	Ururaí
	EM. Ponta da Palha	2	40	Ponta da Palha
	EM. Prof. Paulo Freire	2	40	Dores de Macabu

ARTICULAÇÃO EM REDE: Política Pública de Educação, Cultura, Esporte, Trabalho e Renda, Saúde e outras identificadas no trabalho de prevenção e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Contribuir para o retorno ou permanência dos jovens e adolescentes na escola, por meio de atividades que estimulem a convivência social, a participação cidadã e a formação geral para o mundo do trabalho; contribuir para o desenvolvimento de valores e habilidades gerais que

ampliem o desenvolvimento integral do jovem; estimular práticas associativas e diferentes formas de expressão dos interesses, posicionamentos e visões de mundo dos jovens no espaço público.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS (1993), PNAS (2004), ECA (1993)

NOME DO SERVIÇO: Projovem Trabalhador
--

DESCRIÇÃO: Programa direcionado a qualificação de jovens para o mercado de trabalho e para inclusão produtiva, será desenvolvido em parceria com os estados, sociedade civil e iniciativa privada e visa estimular e fomentar a geração de oportunidades de trabalho, negócios, inserção social e visão empreendedora. Os cursos de qualificação serão de 350 horas/aula.

USUÁRIOS: Jovens desempregados com idades entre 18 e 29 anos, e que sejam membros de famílias com renda per capita de até meio salário mínimo.

OBJETIVOS: - Preparar o jovem para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda;

PROVISÕES: Salas para atividades coletivas de qualificação e comunitárias com acessibilidade prevista pelas normas da ABNT. Certificação dos cursos oferecidos a partir da participação nos cursos em execução com os setores parceiros.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Os participantes receberão um auxílio mensal de R\$ 100,00, durante seis meses, mediante comprovação de frequência.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Referenciamento nas ações dos CRAS na abrangência dos territórios e jovens e adolescentes regularmente matriculados na rede de ensino do município.

UNIDADE: CRAS e Coletivos implantados em parceria com escolas públicas da municipalidade.

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente no horário de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: Jovens que se encontram nos territórios de abrangência dos CRAS.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Política Pública de Educação, Cultura, Esporte, Trabalho e Renda, Saúde e outras identificadas no trabalho de prevenção e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Contribuir para o retorno ou permanência dos jovens e adolescentes na escola, por meio de atividades que estimulem a convivência social, a participação cidadã e a formação geral para o mundo do trabalho; contribuir para o desenvolvimento de valores e habilidades gerais que ampliem o desenvolvimento integral do jovem; estimular práticas associativas e diferentes formas de expressão dos interesses, posicionamentos e visões de mundo dos jovens no espaço público.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS (1993), PNAS (2004), ECA (1993) **Lei Nº 11.692, de 10/06/2008**

Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências.

Decretos Nº 6.629, de 04/11/2008

Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005, e regido pela Lei no 11.692, de 10 de junho de 2008, e dá outras providências.

Portaria Nº 991, de 27/11/2008 –

Aprova Termo de Referência e estabelece os critérios e as normas de transferência automática de recursos financeiros a Estados, a Municípios e ao Distrito Federal, relativos ao Projovem Trabalhador - Juventude Cidadã.

Termo de Referência - Projovem Trabalhador - Juventude Cidadã - Anexo I da Portaria MTE nº 991, de 2008 –**Termo de Referência - Projovem Trabalhador - Juventude Cidadã - Anexo I da Portaria MTE nº 991, de 2008 –****Termo de Adesão - Municípios - Projovem Trabalhador - Juventude Cidadã - Anexo II da Portaria MTE nº 991, de 2008 –****Termo de Adesão - Municípios - Projovem Trabalhador - Juventude Cidadã - Anexo II da Portaria MTE nº 991, de 2008 –****Termo de Adesão - Estados - Projovem Trabalhador - Juventude Cidadã - Anexo II da Portaria MTE nº 991, de 2008 –****Termo de Adesão - Estados - Projovem Trabalhador - Juventude Cidadã - Anexo II da Portaria MTE nº 991, de 2008 –****Termo de Adesão - Distrito Federal - Projovem Trabalhador - Juventude Cidadã - Anexo II da Portaria MTE nº 991, de 2008 –****Termo de Adesão - Distrito Federal - Projovem Trabalhador - Juventude Cidadã - Anexo II da Portaria MTE nº 991, de 2008 –****Plano de Implementação - Projovem Trabalhador - Juventude Cidadã - Anexo III da Portaria Nº 991, de Novembro de 2008****» Proteção Social Especial:**

NOME DO SERVIÇO: Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS - PAEFI – Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

DESCRIÇÃO: Serviço de apoio e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de violação de direitos. Compreende atenções voltadas à promoção de direitos, preservação e fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais objetivando o fortalecimento da função protetiva da família diante de condições de vulnerabilidade.

USUÁRIOS: Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas; vítimas de violência e abuso e/ou exploração sexual; vivência de trabalho infantil; abandono, outras formas de violações de direitos identificadas pelo trabalho.

OBJETIVOS: Contribuir para o fortalecimento da família em suas funções protetivas; processar inclusão das famílias nos serviços de proteção social; articular a rede de setores existentes para o cumprimento das medidas socioeducativas aplicadas aos jovens e adolescentes; contribuir para romper com os padrões violadores de direitos;

PROVISÕES: Atendimentos individualizados com privacidade e atividades de articulação da rede e da comunidade, atividades administrativas e encaminhamentos à rede e espaço de convivência.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS:

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Famílias com direitos violados e encaminhamentos dos setores judiciários e do ministério público, entre outros encaminhamentos advindos dos diversos setores da rede

UNIDADE: CREAS

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: Toda a extensão territorial do município e regional onde se localizam as áreas de risco e vulnerabilidades sociais vinculadas ao serviço especializado ofertado a partir do CREAS.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Políticas Públicas direcionadas à Criança e ao Adolescente, Educação, Saúde, Conselhos Tutelares e de Direitos e Políticas.

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Redução das violações de Direitos socioassistenciais, e suas reincidências; Acesso a serviços socioassistenciais e das Políticas Públicas intersetoriais, melhoria da qualidade de vida das famílias.

REGULAMENTAÇÕES:

NOME DO SERVIÇO: Projeto Café com CREAS
--

DESCRIÇÃO: Ação intersetorial de articulação da rede de políticas públicas, setores e serviços direcionados ao público com direitos violados.

USUÁRIOS: Juizado da Infância e Juventude, Conselhos Tutelares, Coordenação setorial da Educação, Saúde, gestores de instituições governamentais e não governamentais que tratam da Política para a Criança e o Adolescente, que tratam do Idoso, da Mulher vítima de violência e abuso sexual,

OBJETIVOS: Integrar a rede socioassistencial ampliando a qualidade das ações, serviços, programas e projetos ofertados no território;
Criar espaço de diálogo entre setores e políticas como forma de articulação estratégica de intervenções em direção à ampliação da cobertura aos direitos sociais nos territórios mais vulneráveis;

PROVISÕES: criação de espaço de acolhida e diálogo entre setores e segmentos populacionais atendidos. Distribuição de materiais informativos a respeito dos serviços e recursos comunitários existentes na rede;

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: ampliação dos níveis de capital social a partir do acesso à informação;

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Famílias usuárias do serviço e equipes interdisciplinares dos diversos setores na área de abrangência do CREAS;

UNIDADE: CREAS

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: 8h às 17h.

ABRANGÊNCIA: Toda a rede de equipamentos e políticas públicas existentes no território do município de Campos dos Goytacazes/RJ.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Políticas Públicas direcionadas à Criança e ao Adolescente, Educação, Saúde, Mulher, Idoso, Conselhos Tutelares e de Direitos e Políticas Públicas e áreas afetas ao campo

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Ampliar a cobertura da rede a partir da intrasetorialidade; Aprimorar em 90% o acesso a direitos sociais a partir dos programas, projetos e serviço socioassistenciais.

»Proteção Social Especial de Média Complexidade:

NOME DO SERVIÇO: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

DESCRIÇÃO: Serviço de Fortalecimento de vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes e seus familiares a partir de ações sócio-educativas e comunitárias de combate e erradicação ao trabalho infantil. Tem por finalidade promover integralmente as famílias através do enfrentamento das causas que produzem as situações de miséria. Caracteriza-se também pelo desenvolvimento de ações de contrarreferência no âmbito da inclusão das famílias nos programas de inclusão produtiva e geração de renda.

USUÁRIOS: Crianças de 0 a 6 anos e crianças e adolescentes de 7 a 14 e de 15 a 17 anos.

OBJETIVOS: Combater e erradicar o trabalho infantil; Complementar as ações de proteção e desenvolvimento das crianças e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

PROVISÕES: Desenvolvimento criativo e apoio socioassistencial e ações complementares à educação familiar e ao convívio comunitário.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Promoção à família do conhecimento acerca dos direitos e deveres do cidadão; desenvolvimento de habilidades e de uma educação sócio-afetiva entre sujeitos; Desenvolvimento de habilidades cognitivas, lingüísticas que favorecem a formação humana.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Encaminhamentos dos setores equipamentos da rede de políticas públicas municipais envolvendo escolas e outros segmentos. Conselhos Tutelares, Juizado da Infância e adolescência e rede de serviços voltados à criança e ao adolescente.

UNIDADE: SMFAS – PÓLOS PETI SITUADOS NOS TERRITÓRIOS DE INCIDÊNCIA AO TRABALHO INFANTIL.

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: TERRITÓRIOS DE INCIDÊNCIA AO TRABALHO INFANTIL.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Política Pública de Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Políticas voltadas à Criança e ao Adolescente, Política Pública de Acessibilidade (lei municipal 8.120/2009).

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Redução de ocorrência das situações de vulnerabilidade e trabalho infantil; Prevenção dos riscos sociais, seu agravamento ou reincidência; aumento do acesso aos serviços socioassistenciais e intersetoriais; melhoria da qualidade de vida dos usuários e de suas famílias.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS(1993), PNAS(2004), ECA, lei 7.853/89, lei municipal 8.120/2009.

NOME DO SERVIÇO: Núcleo de Atendimento Integrado à Mulher (NIAM)

DESCRIÇÃO: Serviço de Atendimento à Mulher vítima de violência. Visa o combate à violência doméstica, ao abuso e exploração sexual. Tem por finalidade promover ações articuladas à rede com o

propósito de ofertar uma rede de apoio à mulher e às famílias atendidas pelo serviço, através de ações que objetivem o enfrentamento das causas que produzem as situações de miséria e demais violações de direitos. Caracteriza-se também pelo desenvolvimento de ações de contrareferência no âmbito da inclusão das famílias nos programas de inclusão produtiva e geração de renda.

USUÁRIOS: Mulheres vítimas de violência situadas nos territórios de vulnerabilidade.

OBJETIVOS: Combater e erradicar a violência contra a mulher; Promover encaminhamentos à rede de apoio socioassistencial tendo por finalidade o provimento das necessidades da mulher vítima de violência. Encaminhar para ações na contra-referência que tenham por finalidade o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

PROVISÕES: Apoio socioassistencial a mulheres vítimas de violência e ações complementares à educação familiar e ao convívio comunitário.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Promoção à família do conhecimento acerca dos direitos e deveres do cidadão; desenvolvimento de habilidades e de uma educação sócio-afetiva entre sujeitos; Desenvolvimento de habilidades que favorecem a formação humana.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Encaminhamentos dos setores e equipamentos da rede de políticas públicas municipais. Busca espontânea pelo Serviço.

UNIDADE: SMFAS – PÓLOS PETI SITUADOS NOS TERRITÓRIOS DE INCIDÊNCIA AO TRABALHO INFANTIL.

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: TERRITÓRIOS DE INCIDÊNCIA A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Política Pública de Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Políticas voltadas à Criança e ao Adolescente, Política de Segurança Pública.

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Redução de ocorrência das situações de vulnerabilidade e violência contra a mulher; erradicação dos riscos sociais, seu agravamento ou reincidência; aumento do acesso aos serviços socioassistenciais e intersetoriais; melhoria da qualidade de vida dos usuários e de suas famílias.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS(1993), PNAS(2004), Lei Maria da Penha.

NOME DO SERVIÇO: Serviço Especializado de Atendimento ao Homem (SEHOM)

DESCRIÇÃO: Serviço especializado de atendimento ao homem no campo da violência. Visa o combate à violência doméstica, ao abuso e exploração sexual. Tem por finalidade promover ações articuladas à rede com o propósito de ofertar uma rede de apoio aos sujeitos e famílias atendidas pelo serviço, através de ações que objetivem o enfrentamento das causas que produzem as situações de violência, miséria e demais violações de direitos. Caracteriza-se também pelo desenvolvimento de ações de contrareferência no âmbito da inclusão das famílias nos programas de inclusão produtiva e geração de renda.

USUÁRIOS: Homens situadas nos territórios de vulnerabilidade.

OBJETIVOS: Combater e erradicar a violência; Promover encaminhamentos à rede de apoio socioassistencial tendo por finalidade o provimento das necessidades dos sujeitos atendidos. Encaminhar para ações na contra-referência que tenham por finalidade o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

PROVISÕES: Apoio socioassistencial a homens no âmbito da violência e ações complementares à educação familiar e ao convívio comunitário.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Promoção à família do conhecimento acerca dos direitos e deveres do cidadão; desenvolvimento de habilidades e de uma educação sócio-afetiva entre sujeitos; Desenvolvimento de habilidades que favorecem a formação humana.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Encaminhamentos dos setores e equipamentos da rede de políticas públicas municipais. Busca espontânea pelo Serviço.

UNIDADE: SMFAS – PÓLO SITUADO NO ESPAÇO DA DELEGACIA DE POLÍCIA NO MUNICÍPIO.

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: TERRITÓRIOS DE INCIDÊNCIA A VIOLÊNCIA CONTRA O HOOMEM E A MULHER.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Política Pública de Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Políticas voltadas à Criança e ao Adolescente, Política de Segurança Pública.

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Redução de ocorrência das situações de vulnerabilidade e violência; erradicação dos riscos sociais, seu agravamento ou reincidência; aumento do acesso aos serviços socioassistenciais e intersetoriais; melhoria da qualidade de vida dos usuários e de suas famílias.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS(1993), PNAS(2004), Lei Maria da Penha.

NOME DO SERVIÇO: Casa da Cidadania

DESCRIÇÃO: Serviço ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem por finalidade assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida.

USUÁRIOS: Jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência.

OBJETIVOS: Possibilitar condições de acolhida na rede socioassistencial; Contribuir para a construção de novos projetos de vida, respeitando as escolhas dos usuários e as especificidades do atendimento; Contribuir para restaurar e preservar a integridade e a autonomia da população em situação de rua; Promover ações para a reinserção familiar e/ou comunitária.

PROVISÕES: ambiente físico: espaço para a realização de atividades coletivas e/ou comunitárias, higiene pessoal, alimentação e espaço para guardar pertences, com acessibilidade em todos os seus ambientes, de acordo com as normas da ABNT. **Recursos Materiais:** Materiais permanentes e de consumo necessários para o desenvolvimento do serviço tais como: mobiliário, computadores, linha telefônica, armários para guardar pertences, alimentação, artigos de higiene. Materiais pedagógicos, culturais e esportivos. Banco de dados de usuários de benefícios e serviços socioassistenciais.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Promoção aos sujeitos acerca do conhecimento dos direitos; desenvolvimento de habilidades e de uma educação sócio-afetiva entre sujeitos; Desenvolvimento de habilidades que favorecem a formação humana.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Encaminhamentos dos serviços de abordagem social e de outros setores e equipamentos da rede de políticas públicas municipais componentes do Sistema de Garantia de Direitos. Demanda espontânea pelo Serviço.

UNIDADE: SMFAS – CREAS POP – CENTRO DE REFERÊNCIA ESPACIALIZADO PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: MUNICIPAL.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Redes Sociais Locais, Política Pública de Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Políticas voltadas à Criança e ao Adolescente, Política de Segurança Pública, Instituições de ensino e Pesquisa; Serviços, programas e projetos de instituições não estatais e comunitárias.

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Redução de ocorrência das situações de violações de direitos socioassistenciais, seus agravamentos e reincidências; redução dos danos provocados por situações de violações de direitos; construção de novos projetos de vida.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS(1993), PNAS(2004), Política de Segurança Pública.

Proteção Social Espacial de Alta Complexidade

NOME DO SERVIÇO: Casa Abrigo Benta Pereira

DESCRIÇÃO: Serviço de acolhimento institucional provisório para mulheres, acompanhadas ou não de seus filhos, em situação de risco de morte ou ameaças em razão de violência doméstica e familiar, causadora de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral.

USUÁRIOS: Mulheres vítimas de violência, acompanhadas ou não de seus filhos.

OBJETIVOS: Possibilitar condições de acolhida na rede socioassistencial; Contribuir para a construção de novos projetos de vida, respeitando as escolhas dos usuários e as especificidades do atendimento; Contribuir para restaurar e preservar a integridade e a autonomia dos sujeitos atendidos; Promover ações para a reinserção familiar e/ou comunitária.

PROVISÕES: **ambiente físico:** espaço para a realização de atividades coletiva, higiene pessoal, alimentação e espaço para guardar pertences, com acessibilidade em todos os seus ambientes, de acordo com as normas da ABNT. **Recursos Materiais:** Materiais permanentes e de consumo necessários para o desenvolvimento do serviço tais como: mobiliário, computadores, linha telefônica, armários para guardar pertences, alimentação, artigos de higiene. Materiais pedagógicos, culturais e esportivos. Banco de dados de usuários de benefícios e serviços socioassistenciais.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Promoção aos sujeitos acerca do conhecimento dos direitos; desenvolvimento de habilidades e de uma educação sócio-afetiva entre sujeitos; Desenvolvimento de habilidades que favorecem a formação humana.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Encaminhamentos dos serviços do Núcleo de Atendimento Integrado à Mulher (NIAM) e de outros setores e equipamentos da rede de políticas públicas municipais componentes do Sistema de Garantia de Direitos.

UNIDADE: SMFAS – ABRIGO BENTA PEREIRA

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente em período integral.

ABRANGÊNCIA: MUNICIPAL.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Redes Sociais Locais, Política Pública de Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Políticas voltadas à Criança e ao Adolescente, Política de Segurança Pública, Instituições de ensino e Pesquisa; Serviços, programas e projetos de instituições não estatais e comunitárias.

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Redução de ocorrência das situações de violência doméstica e familiar e de violações de direitos socioassistenciais, seus agravamentos e reincidências; redução dos danos provocados por situações de violência e demais violações de direitos; construção de novos projetos de vida.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS(1993), PNAS(2004), Política de Segurança Pública.

Rede Socioassistencial Não Estatal

» **Proteção Social Básica**

NOME DO SERVIÇO: Lar Fabiano de Cristo

DESCRIÇÃO: Serviço de Fortalecimento de vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes e seus familiares a partir de ações sócio-educativas e comunitárias. Tem por finalidade promover integralmente as famílias através do enfrentamento das causas que produzem as situações de miséria. Caracteriza-se também pelo desenvolvimento de ações de geração de trabalho e renda.

USUÁRIOS: Crianças de 0 a 6 anos e crianças e adolescentes de 7 a 14 e de 15 a 17 anos.

OBJETIVOS: Complementar as ações de proteção e desenvolvimento das crianças e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

PROVISÕES: Desenvolvimento criativo e apoio socioassistencial e ações complementares à educação familiar e ao convívio comunitário.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Promoção à família do conhecimento acerca dos direitos e deveres do cidadão; desenvolvimento de habilidades e de uma educação sócio-afetiva entre sujeitos; Desenvolvimento de habilidades cognitivas, lingüísticas e psicomotoras que favorecem a formação humana.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Encaminhamentos dos setores equipamentos da rede de políticas públicas municipais envolvendo escolas e outros segmentos. Conselhos Tutelares, Juizado da Infância e adolescência e rede de serviços voltados à criança e ao adolescente.

UNIDADE: REDE LAR FABIANO DE CRISTO - SEDE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: Em processo de referenciamento no CRAS do território. Recebem atualmente famílias de todas as localidades municipais.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Política Pública de Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Políticas voltadas à Criança e ao Adolescente, Política Pública de Acessibilidade (lei municipal 8.120/2009).

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Redução de ocorrência das situações de vulnerabilidade; Prevenção dos riscos sociais, seu agravamento ou reincidência; aumento do acesso aos serviços socioassistenciais e intersectoriais; melhoria da qualidade de vida dos usuários e de suas famílias.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS(1993), PNAS(2004), ECA, lei 7.853/89, lei municipal 8.120/2009.

NOME DO SERVIÇO: G.E. Francisco de Assis
Projeto: “Espaço Criança Feliz”

DESCRIÇÃO: Serviço de Fortalecimento de vínculos familiares e comunitários a crianças e adolescentes e seus familiares a partir de ações sócio-educativas e comunitárias. Tem por finalidade promover integralmente as famílias através da prevenção e do enfrentamento das causas que produzem as situações de miséria. Caracteriza-se também pelo desenvolvimento de ações artísticas e sócio-educacionais.

USUÁRIOS: Crianças de 0 a 6 e 7 a 14 anos em situação de risco ou vulnerabilidade social

OBJETIVOS: Desenvolver ações de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários oferecendo apoio e um conjunto de ações voltadas à proteção integral da família;

PROVISÕES: Oferecer proteção social e atendimento a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social por ausência materna e vivência em meio violento e adverso; Assegurar contato com familiares de forma contínua; apoio e acompanhamento soicofamiliar. Inserção em programas da rede.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Acolhida em condições de dignidade; Acesso a espaço de convívio. Suporte socioeducativo.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Encaminhamentos dos setores equipamentos da rede de políticas públicas municipais envolvendo escolas e outros segmentos. Conselhos Tutelares, Juizado da Infância e adolescência e rede de serviços voltados à criança e ao adolescente.

UNIDADE: G.E. FRANCISCO DE ASSIS

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: Em processo de referenciamento no CRAS do território. Recebem atualmente famílias de todas as localidades municipais.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Política Pública de Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Políticas voltadas à Criança e ao Adolescente, Política Pública de Acessibilidade (lei municipal 8.120/2009).

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Redução da violação dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidências. Redução de ocorrência das situações de vulnerabilidade; Prevenção dos

riscos sociais, seu agravamento ou reincidência; aumento do acesso aos serviços socioassistenciais e intersetoriais; melhoria da qualidade de vida dos usuários e de suas famílias.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS(1993), PNAS(2004), ECA, lei 7.853/89, lei municipal 8.120/2009.

NOME DO SERVIÇO: OBRA DO SALVADOR
--

DESCRIÇÃO: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes em situação de risco ou vulnerabilidade social. Tem por foco o fortalecimento da convivência familiar e comunitária, a incentivo a formação para a participação e cidadania, desenvolvimento do protagonismo e da autonomia dos adolescentes a partir das demandas e potencialidades. Tem por finalidade desenvolver habilidades gerais, como a capacidade comunicativa, entre outras relacionadas a orientar o jovem para a escolha e inserção profissional futura.

USUÁRIOS: Adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos em situação de risco ou vulnerabilidade social.

OBJETIVOS: Desenvolver ações de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários oferecendo apoio e um conjunto de ações voltadas à proteção integral da família;

PROVISÕES: Oferecer proteção social e atendimento a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social por ausência materna e vivência em meio violento e adverso; Assegurar contato com familiares de forma contínua; apoio e acompanhamento soicofamiliar. Inserção em programas da rede e em ações de qualificação e preparação para inclusão no mercado de trabalho.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Condições de dignidade; Acesso a espaço de convívio. Suporte socioeducativo.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Encaminhamentos dos setores equipamentos da rede de políticas públicas municipais envolvendo escolas e outros segmentos. Conselhos Tutelares, Juizado da Infância e adolescência e rede de serviços voltados à criança e ao adolescente.

UNIDADE: Obra do Salvador

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: Em processo de referenciamento no CRAS do território. Recebem atualmente famílias de todas as localidades municipais.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Política Pública de Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Políticas voltadas à Criança e ao Adolescente, Política Pública de Acessibilidade (lei municipal 8.120/2009).

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Redução da violação dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidências. Redução de ocorrência das situações de vulnerabilidade; Prevenção dos riscos sociais, seu agravamento ou reincidência; aumento do acesso aos serviços socioassistenciais e intersetoriais; melhoria da qualidade de vida dos usuários e de suas famílias.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS(1993), PNAS(2004), ECA, lei 7.853/89, lei municipal 8.120/2009.

NOME DO SERVIÇO: União Assistencial São José

DESCRIÇÃO: Serviço de Fortalecimento de vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes e seus familiares a partir de ações sócio-educativas e comunitárias. Tem por finalidade promover integralmente as famílias através do enfrentamento das causas que produzem as situações de miséria. Caracteriza-se também pelo desenvolvimento de ações educacionais.

USUÁRIOS: Crianças de 0 a 6 anos em situação de risco ou vulnerabilidade social

OBJETIVOS: Complementar as ações de proteção e desenvolvimento das crianças e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

PROVISÕES: Desenvolvimento criativo e apoio socioassistencial e ações complementares à educação familiar e ao convívio comunitário.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Promoção à família do conhecimento acerca dos direitos e deveres do cidadão; desenvolvimento de habilidades e de uma educação sócio-afetiva entre sujeitos; Desenvolvimento de habilidades cognitivas, lingüísticas e psicomotoras que favorecem a formação humana.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Encaminhamentos dos setores equipamentos da rede de políticas públicas municipais envolvendo escolas e outros segmentos. Conselhos Tutelares, Juizado da Infância e adolescência e rede de serviços voltados à criança e ao adolescente.

UNIDADE: UNIÃO ASSISTENCIAL SÃO JOSÉ

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: Em processo de referenciamento no CRAS do território. Recebem atualmente famílias de todas as localidades municipais.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Política Pública de Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Políticas voltadas à Criança e ao Adolescente, Política Pública de Acessibilidade (lei municipal 8.120/2009).

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Redução de ocorrência das situações de vulnerabilidade; Prevenção dos riscos sociais, seu agravamento ou reincidência; aumento do acesso aos serviços socioassistenciais e intersetoriais; melhoria da qualidade de vida dos usuários e de suas famílias.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS(1993), PNAS(2004), ECA, lei 7.853/89, lei municipal 8.120/2009.

»Proteção Social Especial de Média Complexidade

Instituição de Assistência Social: Associação de Proteção aos Excepcionais - APOE

**NOME DO SERVIÇO: Serviço de Fortalecimento de Vínculos para Pessoas com Deficiência
Projeto “Dignidade e Cidadania para Pessoas com Deficiência**

DESCRIÇÃO: Projeto pautado nas deliberações da Política Nacional de Assistência Social, voltado ao atendimento e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários da pessoa com deficiência e pautado nas prerrogativas da Política Nacional para a Integração da Pessoa com deficiência que apresentam limitações físicas, sensoriais e intelectuais associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais

como: comunicação, cuidado pessoal, habilidades sociais e segurança, habilidades acadêmicas, lazer e trabalho.

USUÁRIOS: Crianças, adolescentes com deficiência e suas famílias situadas nas áreas de maior índice de vulnerabilidade sócio-econômica.

OBJETIVOS: Estimular o Desenvolvimento da Pessoa com deficiência intelectual, psicomotora e auditiva; desenvolver atividades socioeducativas especiais; estimular o relacionamento interpessoal promover ações que qualifiquem as pessoas com deficiência para sua inserção no mercado de trabalho e nas ações de inclusão produtiva;

PROVISÕES: Suporte técnico sócio- pedagógico especializado, encaminhamentos de jovens qualificados ao mercado de trabalho, promoção da participação dos jovens e adolescentes com deficiência e de suas famílias na sociedade, na escola regular e nas atividades de diversão, cultura e lazer; garantir as famílias o seu lugar no processo de educação afetiva estimulando a sua realização pessoal e produtiva.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Reabilitação de pessoas com deficiências intelectuais e motoras, desenvolvimento de habilidades intelectuais favorecendo sua articulação com os princípios de cidadania, estimulação dos processos interrelacionais e familiares;

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: encaminhamentos dos setores equipamentos da rede de políticas públicas municipais envolvendo escolas e outros segmentos. Conselhos Tutelares, Juizado da Infância e adolescência e rede de serviços voltados à criança e ao adolescente.

UNIDADE: APOE

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: Em processo de referenciamento no CRAS do território. Recebem atualmente famílias de todas as localidades municipais.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Política Pública de Educação, Saúde, Assistência Social, Políticas voltadas à Criança e ao Adolescente, Política Pública de Acessibilidade (lei municipal 8.120/2009).

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Contribuir para a inclusão social da pessoa com deficiência; Socialização da pessoa com deficiência na vida comunitária e familiar; Inclusão produtiva no mercado de trabalho da pessoa com deficiência; Fortalecimento da educação afetiva da família.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS(1993), PNAS(2004), lei 7.853/89, lei municipal 8.120/2009.

NOME DO SERVIÇO: Associação de Proteção aos Excepcionais (APAE)
--

DESCRIÇÃO: Serviço de fortalecimento de vínculos a familiares e pessoas com deficiência, voltado a um trabalho de reabilitação e socio-educacional. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para inclusão social e equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência.

USUÁRIOS: Crianças, adolescentes, jovens e adultos com deficiência em situação de risco e vulnerabilidade social.

OBJETIVOS: Promover o acesso de pessoas com deficiência aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e a toda a rede socioassistencial, aos serviços de outras políticas públicas, com ações de habilitação e reabilitação.

PROVISÕES: Suporte técnico sócio- pedagógico especializado, promoção da participação dos jovens e adolescentes com deficiência e de suas famílias na sociedade prevenindo situações de risco à exclusão e ao isolamento.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Reabilitação de pessoas com deficiências intelectuais e motoras. Apoio socioeducacional e familiar;

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Encaminhamentos dos setores equipamentos da rede de políticas públicas municipais envolvendo escolas e outros segmentos. Conselhos Tutelares, Juizado da Infância e adolescência e rede de serviços voltados à criança e ao adolescente.

UNIDADE: APAE

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: Em processo de referenciamento no CRAS do território. Recebem atualmente famílias de todas as localidades municipais.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Política Pública de Educação, Saúde, Assistência Social, Políticas voltadas à Criança e ao Adolescente, Política Pública de Acessibilidade (lei municipal 8.120/2009).

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Contribuir para a inclusão social da pessoa com deficiência; Socialização da pessoa com deficiência na vida comunitária e familiar; Fortalecimento da educação afetiva da família.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS(1993), PNAS(2004), ECA, lei 7.853/89, lei municipal 8.120/2009.

NOME DO SERVIÇO: Associação de Pais e Pessoas Especiais (APAPE)
--

DESCRIÇÃO: Serviço de fortalecimento de vínculos a familiares e pessoas com deficiência, voltado a um trabalho de reabilitação com ações de estimulação com ações de apoio socioeducativo e lúdico. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para inclusão social e equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência.

USUÁRIOS: Crianças, adolescentes, jovens e adultos com deficiência em situação de risco e vulnerabilidade social.

OBJETIVOS: Promover o acesso de pessoas com deficiência aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e a toda a rede socioassistencial, aos serviços de outras políticas públicas, com ações de habilitação e reabilitação.

PROVISÕES: Habilitação e reabilitação e suporte técnico sócio- pedagógico especializado, promoção da participação dos jovens e adolescentes com deficiência e de suas famílias na sociedade prevenindo situações de risco à exclusão e ao isolamento.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Reabilitação de pessoas com deficiências intelectuais e motoras. Apoio socioeducacional e familiar;

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Encaminhamentos dos setores equipamentos da rede de políticas públicas municipais envolvendo escolas e outros segmentos. Conselhos Tutelares, Juizado da Infância e adolescência e rede de serviços voltados à criança e ao adolescente.

UNIDADE: APAPE

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: Em processo de referenciamento no CRAS do território. Recebem atualmente famílias de todas as localidades municipais.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Política Pública de Educação, Saúde, Assistência Social, Políticas voltadas à Criança e ao Adolescente, Política Pública de Acessibilidade (lei municipal 8.120/2009).

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Contribuir para a inclusão social da pessoa com deficiência; Socialização da pessoa com deficiência na vida comunitária e familiar; Fortalecimento da educação afetiva da família.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS(1993), PNAS(2004), ECA, lei 7.853/89, lei municipal 8.120/2009.

NOME DO SERVIÇO: Lar Fabiano de Cristo

DESCRIÇÃO: Serviço de Atendimento Integral às famílias de pessoas em situação prisional (SAIF). Tem a finalidade de oferecer apoio sociofamiliar e desenvolver o fortalecimento de vínculos comunitários, a partir de ações de acompanhamento, com vistas ao desenvolvimento de um trabalho de contra-referência pautado na inclusão produtiva deste segmento.

USUÁRIOS: Provedores de família de pessoas em situação prisional em situação de vulnerabilidade social com vínculos fragilizados.

OBJETIVOS: Desenvolver ações de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários oferecendo apoio e um conjunto de ações voltadas à proteção integral da família.

PROVISÕES: Assegurar contato com familiares de forma contínua; apoio e acompanhamento sociofamiliar. Inserção em programas de inclusão produtiva e de geração de renda.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Acolhida em condições de dignidade; Acesso a espaço de convívio. Suporte socioeducativo especializado. Auxílio reclusão.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Requisições de serviços de políticas públicas setoriais, CREAS, demais serviços socioassistenciais, Ministério Público ou Poder Judiciário.

UNIDADE: REDE LAR FABIANO DE CRISTO – SEDE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: A ser referenciado.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Políticas de Segurança Pública, Saúde, Educação, Cultura, e demais setores identificados pela necessidade do trabalho.

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Redução da violação dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidências.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS (1993), PNAS (2004), Política de Segurança Pública.

NOME DO SERVIÇO: Serviço de Assistência São José Operário
--

DESCRIÇÃO: Serviço de fortalecimento de vínculos a familiares e pessoas com deficiência visual, psicomotora, voltado a um trabalho de reabilitação e socio-educacional. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para inclusão social e equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência.

USUÁRIOS: Pessoas com Deficiência Visual em situação de risco ou vulnerabilidade social nas diversas faixas etárias.

OBJETIVOS: Promover o acesso de pessoas com deficiência visual, psicomotora aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e a toda a rede socioassistencial, aos serviços de outras políticas públicas, com ações de habilitação e reabilitação.

PROVISÕES: Habilitação e reabilitação e suporte técnico sócio- pedagógico especializado, promoção da participação dos jovens e adolescentes com deficiência visual e de suas famílias na sociedade prevenindo situações de risco à exclusão e ao isolamento.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Reabilitação de pessoas com deficiências intelectuais e motoras. Apoio socioeducacional e familiar;

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Encaminhamentos dos setores equipamentos da rede de políticas públicas municipais envolvendo escolas e outros segmentos. Conselhos Tutelares, Juizado da Infância e adolescência e rede de serviços voltados à criança e ao adolescente.

UNIDADE: SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA SÃO JOSÉ OPERÁRIO

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: Em processo de referenciamento nos CRAS e CREAS. Recebem atualmente famílias de todas as localidades municipais e regionais.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Política Pública de Educação, Saúde, Assistência Social, Políticas voltadas à Criança e ao Adolescente, Política Pública de Acessibilidade (lei municipal 8.120/2009).

IMPACTO SOCIAL ESPERADO:

REGULAMENTAÇÕES: Política Pública de Educação, Saúde, Assistência Social, Políticas voltadas à Criança e ao Adolescente, Política Nacional do Idoso, Política Pública de Acessibilidade (lei municipal 8.120/2009).

»Proteção Social Especial de Alta Complexidade

NOME DO SERVIÇO: Asilo Nossa Senhora do Carmo (ILPI)

DESCRIÇÃO: Serviço de Acolhimento institucional a idosos, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos, afim de garantir proteção integral, com condições de acessibilidade. Possui caráter de longa permanência.

USUÁRIOS: Idosos em diversos graus de dependência com idade acima dos 60 anos, com diferentes necessidades, incluindo aqueles que possuem diversos graus de dependência. Idosos que não tem condições de permanecer com a família ou em situação de abandono

OBJETIVOS: Acolher idosos em situação de vulnerabilidade com fragilidade de vínculos com diversas necessidades e graus de dependência; desenvolver ações de cuidado, fortalecimento de vínculos, ações geracionais e de proteção social.

PROVISÕES: Assegurar contato com familiares de forma contínua; acesso a atividades culturais e de lazer na instituição e na comunidade.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Acolhida em condições de dignidade; Acesso a espaço de convívio com higiene, acessibilidade, habitabilidade, salubridade, segurança. Acesso à alimentação de qualidade com necessidades específicas, espaços reservados à privacidade do usuário e guarda de pertences pessoais.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Requisições de serviços de políticas públicas setoriais, procura de familiares, CREAS, demais serviços socioassistenciais, Ministério Público ou Poder Judiciário.

UNIDADE: ASILO NOSSA SENHORA DO CARMO

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Integral.

ABRANGÊNCIA: A ser referenciado

ARTICULAÇÃO EM REDE: Políticas de Saúde, Esporte, Cultura e Lazer, e demais setores identificados pela necessidade do trabalho.

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Redução de idosos em situação de abandono; Redução da violação dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidências.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS (1993), PNAS (2004), NOB SUAS (2005), Política Nacional do Idoso Política Pública de Acessibilidade (lei municipal 8.120/2009).

NOME DO SERVIÇO: Asilo Monsenhor Severino
--

DESCRIÇÃO: Serviço de Acolhimento institucional a idosos, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos, afim de garantir proteção integral, com condições de acessibilidade. Possui caráter de longa permanência.

USUÁRIOS: Idosos em diversos graus de dependência com idade acima dos 60 anos, com diferentes necessidades, incluindo aqueles que possuem diversos graus de dependência. Idosos que não tem condições de permanecer com a família ou em situação de abandono

OBJETIVOS: Acolher idosos em situação de vulnerabilidade com fragilidade de vínculos com diversas necessidades e graus de dependência; desenvolver ações de cuidado, fortalecimento de vínculos, ações geracionais e de proteção social.

PROVISÕES: Assegurar contato com familiares de forma contínua; acesso a atividades culturais e de lazer na instituição e na comunidade.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Acolhida em condições de dignidade; Acesso a espaço de convívio com higiene, acessibilidade, habitabilidade, salubridade, segurança. Acesso à alimentação de qualidade com necessidades específicas, espaços reservados à privacidade do usuário e guarda de pertences pessoais.

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Requisições de serviços de políticas públicas setoriais, procura de familiares, CREAS, demais serviços socioassistenciais, Ministério Público ou Poder Judiciário.

UNIDADE: ASILO MONSENHOR SEVERINO

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Integral.

ABRANGÊNCIA: A ser referenciado

ARTICULAÇÃO EM REDE: Políticas de Saúde, Esporte, Cultura e Lazer, e demais setores identificados pela necessidade do trabalho.

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: Redução de idosos em situação de abandono; Redução da violação dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidências.

REGULAMENTAÇÕES: LOAS (1993), PNAS (2004), Política Nacional do Idoso, Política Pública de Acessibilidade (lei municipal 8.120/2009).

NOME DO SERVIÇO: Serviço de Assistência São José Operário
--

DESCRIÇÃO: Serviço de acolhimento institucional a pessoas com deficiência visual, psicomotora, em situação de abandono ou perda de vínculos familiares e afetivos. Voltado a um trabalho de habilitação e reabilitação e socio-educacional. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para inclusão social e equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência.

USUÁRIOS: Pessoas com Deficiência Visual em situação de risco ou vulnerabilidade social nas diversas faixas etárias que não têm condições de permanecer com a família ou em situação de abandono.

OBJETIVOS: Acolher pessoas com deficiência visual, em situação de vulnerabilidade com fragilidade de vínculos com diversas necessidades e graus de dependência; desenvolver ações de cuidado, fortalecimento de vínculos, ações de proteção social; Promover o acesso de pessoas com deficiência visual, psicomotora aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e a toda a rede socioassistencial, aos serviços de outras políticas públicas, com ações de habilitação e reabilitação.

PROVISÕES: Habilitação e reabilitação e suporte técnico sócio- pedagógico especializado, promoção da participação dos jovens e adolescentes com deficiência visual e de suas famílias na sociedade buscando romper com as situações de risco à exclusão e ao isolamento.

AQUISIÇÕES DOS USUÁRIOS: Reabilitação de pessoas com deficiências intelectuais e motoras. Apoio socioeducacional e familiar;

CONDIÇÕES E FORMAS DE ACESSO: Encaminhamentos dos setores equipamentos da rede de políticas públicas municipais envolvendo escolas e outros segmentos. Conselhos Tutelares, Juizado da Infância e adolescência e rede de serviços voltados à criança e ao adolescente.

UNIDADE: SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA SÃO JOSÉ OPERÁRIO

PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: Semanalmente de 8h às 17 horas.

ABRANGÊNCIA: Em processo de referenciamento no CREAS. Recebem atualmente sujeitos de todas as localidades municipais e regionais.

ARTICULAÇÃO EM REDE: Política Pública de Educação, Saúde, Assistência Social, Políticas voltadas à Criança e ao Adolescente, Política Pública de Acessibilidade (lei municipal 8.120/2009).

IMPACTO SOCIAL ESPERADO: contribuir para o fortalecimento de vínculos comunitários; desenvolver habilidades para a formação cidadã favorecendo o protagonismo e a autonomia dos sujeitos.

REGULAMENTAÇÕES: Política Pública de Educação, Saúde, Assistência Social, Políticas voltadas à Criança e ao Adolescente, Políticas Públicas voltadas à Pessoa com Deficiência, Política Pública de Acessibilidade (lei municipal 8.120/2009).

ANEXO N° 2
Georreferenciamento da Rede Socioassistencial

