



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS E APLICADOS
MESTRADO ACADÊMICO EM SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO
E QUESTÃO SOCIAL

THACYANA KARLA DE ARAÚJO FERREIRA

A PARCERIA PÚBLICO/PRIVADA NA VISÃO DOS SUJEITOS QUE
IMPLEMENTAM A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FORTALEZA/CE: ENTRE
TENSÕES, MEDIAÇÕES E (RE) SIGNIFICADOS

FORTALEZA - CEARÁ
2015

THACYANA KARLA DE ARAÚJO FERREIRA

A PARCERIA PÚBLICO/PRIVADA NA VISÃO DOS SUJEITOS QUE
IMPLEMENTAM A ASSISTENCIA SOCIAL EM FORTALEZA/CE: ENTRE
TENSÕES, MEDIAÇÕES E (RE) SIGNIFICADOS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Área de concentração: Serviço Social, Trabalho e Questão Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria do Socorro Ferreira Osterne

FORTALEZA - CEARÁ
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Ferreira, Thacyana Karla de Araújo.

A parceria público/privada na visão dos sujeitos que implementam a assistência social em Fortaleza/CE: entre tensões, mediações e (re) significados [recurso eletrônico] / Thacyana Karla de Araújo Ferreira. - 2015.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 164 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social, Fortaleza, 2015.

Área de concentração: Serviço Social; Trabalho; Questão Social.

Orientação: Prof. Dr. Maria do Socorro Ferreira Osterne.

1. Política Social . 2. Política de Assistência Social. 3. Parceria público/privada. 4. Entidades socioassistenciais. 5. Sociedade Civil. I. Título.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Centro de Estudos Sociais Aplicados
Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social,
Trabalho e Questão Social



Thacyana Karla de Araújo Ferreira

A parceria público/privado na visão dos sujeitos que implementam a assistência social em Fortaleza: entre tensões, mediações e (re)significados.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, Trabalho e Questão Social.

Área de concentração: Serviço Social

Aprovada em: 03 / 06 / 2015.

BANCA EXAMINADORA

Maria do Socorro Ferreira Osterne

Profª. Dra. Maria do Socorro Ferreira Osterne (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Irma Martins Moroni da Silveira

Profª. Dra. Irma Martins Moroni da Silveira
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Ana Cristina Brito Arcoverde

Profª. Dra Ana Cristina Brito Arcoverde (UFPE)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

FOLHA DE AVALIAÇÃO

Título da dissertação: A parceria público/privado na visão dos sujeitos que implementam a assistência social em Fortaleza: entre tensões, mediações e (re) significados.

Nome da Mestranda: **Thacyana Karla de Araújo Ferreira**

Nome do Orientadora: Maria do Socorro Ferreira Osterne

BANCA EXAMINADORA:

Maria do Socorro Ferreira Osterne
Prof. Dra. Maria do Socorro Ferreira Osterne
Orientadora

Irma Martins Moroni da Silveira
Prof. Dra. Irma Martins Moroni da Silveira
1º Examinador

Ana Cristina Brito Arcoverde
Prof. Dra Ana Cristina Brito Arcoverde

2º Examinador

Data da Defesa: 03/06/2015

Conceito obtido: *Satisfatório*

À memória de Tarcisia Soares Paillard,
madrinha e assistente social – minha primeira
referência.

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar pela presença viva em meu coração, que me faz forte, firme e corajosa para seguir na direção dos meus sonhos.

À minha mãe, Gerarda, por me ensinar a ser valente e perseverante diante da vida; com você aprendi a não deixar o medo vencer.

À minha irmã-pai Thicyana, meu porto seguro.

Aos meus irmãos, Flaviana e André, meus caçulas necessários.

Ao meu cunhado, Avelange Matias, por ser irmão de verdade em todas as horas.

Aos amores sobrinhos, Emanuel e Luís Miguel: minha esperança de vida sempre se renova com vocês.

À minha matriarca Avó, Ana, sinônimo de sabedoria, gratidão, generosidade, que soube como ninguém repassar esses valores, *“o fardo pesado que levas deságua na força que tens”*.

Ao meu avó, Cicero Ferreira por me ensinar que, diante das adversidades da vida, temos que ter firmeza, mas também humildade.

Ao meu pai, Antônio Carlos, pelos valores de generosidade e honestidade.

Ao meu marido, Marcus Henrique, pelo amor imenso e abraços certos nos momentos certos.

Aos meus padrinhos, Tarcísia Soares Paillard (em memória) e Gabriel Paillard, que cumpriram muito bem a tarefa de serem realmente “pais substitutos”, de acolher, orientar, repassar sabedoria e amor.

Às minhas tias, Ana Lúcia e Antonia Haydeé, presença amorosa.

Às companheiras da segunda turma do MASS, pelos diálogos estabelecidos, o MASS foi um sonho desafiante que realizamos.

Às amigas-irmãs, Cenimar Ferreira e Fernanda Vasconcelos, presentes divinos que encontrei na estrada da vida; apesar da distância, o coração não esquece.

Às companheiras de mestrado, Sara Rebeca e Érica Santiago, pela sincera amizade e escuta nos momentos alegres e desafiantes.

À Lidiane Ramos, amiga acolhedora, sempre com seu olhar delicado e escuta respeitosa, um presente que levo das trilhas da pós-graduação.

À professora e orientadora Maria do Socorro Ferreira Osterne pela paciência e colaboração.

À querida professora Irma Moroni, pela participação na banca, mas acima de tudo

pela participação em minha trajetória acadêmica.

À professora Ana Cristina Brito Arcoverde, por aceitar participar desse momento e contribuir com suas valiosas contribuições.

Aos amigos e companheiros de trabalho da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB, (Socorro Maciel, Bruno Lopes, Aline Crispim, Yanne Machado e Alexandre Cunha), pela compreensão e apoio durante esta empreitada realizada em meio às rotinas e desafios do trabalho em outra política desafiante, que é a assistência estudantil.

A todas/os as/os professoras/es do MASS, pessoas indispensáveis nesse ciclo da minha formação. Especialmente às Professoras: Aurineida Cunha e Lúcia Conde pela dedicação e coragem de fazer esse programa acontecer e se fortalecer.

À professora Maria Cristina de Queiroz Nobre, pelo aprendizado e diálogos estabelecidos.

À Deborah, na secretaria do MASS, pela disposição em atender as minhas solicitações.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela bolsa concedida, que possibilitou minha dedicação exclusiva às atividades do mestrado.

Aos usuários da política de assistência social, é para eles que pensamos e repensamos novos modos de estabelecer políticas públicas de direitos no Brasil.

Aos sujeitos e profissionais que participaram desta pesquisa e que a fizeram realidade.

Ao povo do meu sertão de Crateús, resistente, sonhador e lutador; de lá sempre tenho saudade.

A todas/os aquelas/es que contribuíram de alguma forma para a construção desse trabalho, meus sinceros agradecimentos!

“O novo que se apresenta realiza o pacto da conciliação” – Florestan Fernandes

RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar como a parceria entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as entidades socioassistenciais é compreendida pelos representantes da gestão municipal, representantes do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e gestores das entidades. São sujeitos que estão nos espaços de formulação, gestão e execução direta ou indireta da política de assistência social no município de Fortaleza. Sabe-se que a relação de parceria da assistência social com as entidades que expressam a sociedade civil possui uma trajetória histórica que deixou inúmeras marcas na assistência social do país, haja vista o peso da cultura assistencialista, clientelista e caritativa pregada pelas entidades. Mas é a partir do processo de sistematização e legitimação do SUAS que essa relação de parceria é posta em outro patamar, ou seja, incluída em um dos eixos da política que preza pela participação da sociedade civil na formulação e controle social da assistência social, no eixo “novas bases para relação entre Estado e sociedade civil”, este é um dos elementos que propõe resignificar essa histórica relação a partir de diretrizes e objetivos democráticos. Embora tal eixo seja de suma importância para desconstrução de culturas do passado e construção de novas parceria, há, em contrapartida, o espectro das ideias neoliberais, apropriadas pelo Estado, que distorcem o conceito de sociedade civil e as referenciam como executoras de serviços socioassistenciais da política. Portanto, embora o eixo seja uma conquista à legitimidade da assistência social brasileira, há os desafios em meio ao contexto neoliberal de reger o formato das políticas sociais na contemporaneidade. Nesse sentido, torna-se relevante apreender como a relação de parceria com as entidades está estabelecida no município de Fortaleza e como o SUAS se configura a partir da fala dos sujeitos que a vivenciam em seus cotidianos institucionais e particulares. A pesquisa é de natureza qualitativa e de tipo documental e empírica. Para coleta e análise dos dados, foi utilizada a técnica da entrevista semiestruturada. Conclui-se que, em meio a disputas e tensões entre projetos políticos diferenciados que permeiam a política de assistência social na relação público/privado, ainda há muito a ser refletido e realizado sobre os significados dessa relação dita como “novas bases”. Enquanto isso, as ações e serviços do SUAS continuam sendo executadas por entidades parcerias que pouco compreendem seu significado como sistema de direitos. O maior desafio exposto

pelos sujeitos ainda é o enfrentamento e a desconstrução de velhos ranços do passado da cultura assistencial/assistencialista que teimam em se reatualizar.

Palavras chave: Política Social. Política de Assistência Social. Parceria público/privada. Entidades socioassistenciais. Sociedade Civil.

ABSTRACT

This work tries to analyse how the partnership between Unified Social Assistance System (SUAS) and private social assistance entities is understood by municipal rulers, representatives of municipal council of Social Assistance (CMAS) and the managers of private institutions. These are people who are present in formulation spaces of political decisions, inside social assistance politics in Fortaleza-Ce. The partnership between private institutions and social assistance has a bad historical image that left consequences in national social assistance politics, leaving a “welfare culture” in all country. From SUAS systematization, this type of partnership was treated in other baseline, included itself in a specific policy that defended the participation of civil society in social assistance politics (even controlling the social assistance view). This participation tries to modify the relation between private sector and state from an official political decision. Because of this attempt to change the format of this kind of relationship, neoliberal ideas started to be appropriated by state in social assistance politics, distorting the concept of civil society. Therefore, in spite of being important discussing the nature of this partnership, it’s necessary to be alert to neoliberal ideas that can be used by state, to structure this relationship. It’s necessary learning how the partnership between private entities and state is being made in Fortaleza-Ce, and how SUAS is seem by people who work or is attended by social assistance service. This essay consists in a qualitative and documentary work, and the data collect used the semi-structured interview technique. It’s concluded that in spite of conflicts and problems that are detected in social assistance politics (in relation between private entities and state interests), there are still many things that need to be reflected, in this idea of “format reformulation” in these type of partnerships. Meanwhile, SUAS services continue to be offered by institutions that don’t understand the operation of SUAS itself, and the most important challenge is deconstructing old ideas about social assistance politics that insist in reappear.

Key-words: Social Politics; Social Assistance Politics; Public/Private Partnership; Social-Assistance Entities; Civil Society.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Sujeitos da pesquisa e seus lugares de atuação	28
Gráfico 1 – Quantidade de entidades por área de atuação.....	35
Gráfico 2 – Tipificação das Entidades.....	35
Gráfico 3 – Atuação das entidades por segmento.....	36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEDECA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.
CF/88	Constituição Federal de 1988.
CGIAS	Coordenação de Gestão Integrada de Assistência Social.
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social.
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social.
COMDICA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNEAS	Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social.
COIAS	Coordenação Integrada da Assistência Social.
CONSAN	Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional.
COTRAP	Coordenadoria do Trabalho e Qualificação Profissional.
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social.
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social.
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social.
FUNCI	Fundação da Criança e da Família.
LBA	Legião Brasileira de Assistência.
LASSOSS	Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social.
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social.
NOB	Norma Operacional Básica de Assistência Social.
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos.
ONG	Organização Não Governamental.
PAIF	Programa de Atenção Integral às Famílias.
PCS	Programa Comunidade Solidária.
PDRE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira.
PROS	Partido Republicano da Ordem Social.
PNAS	Política Nacional de Assistência Social.
PSB	Proteção Social Básica.
PSE	Proteção Social Especial.
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.
SEDAS	Secretaria de Educação e Assistência Social.

SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social.
SENAI	Serviço Nacional da Indústria.
SESI	Serviço Social da Indústria.
STDS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social.
SETRA	Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
SUAS	Sistema Único de Assistência Social.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	19
2	TRAJETÓRIA DA PESQUISA.....	27
2.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	27
2.2	HIPÓTESES.....	29
2.3	CARACTERIZAÇÃO DOS DEPOENTES E DAS ENTIDADES CONVENIADAS.....	30
2.4	OS DESAFIOS E PARTICULARIDADES DO CAMPO.....	39
3	REFLEXÃO SOBRE A CATEGORIA POLÍTICA SOCIAL.....	39
3.1	POLÍTICA SOCIAL: GÊNESE E PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS.....	39
3.2	ALGUMAS PARTICULARIDADES SÓCIO-HISTÓRICAS DA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS NAS PARAGENS BRASILEIRAS.....	51
4	AS NOVAS BASES ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SOCIEDADE CIVIL....	58
4.1	REFLEXÕES SOBRE A CATEGORIA SOCIEDADE CIVIL.....	58
4.2	A HISTORICIDADE DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA.....	61
4.3	AS “NOVAS BASES” DE ATUAÇÃO DAS ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL NO CONTEXTO DE CONSTRUÇÃO DO SUAS.....	67
4.4	REFLEXÕES SOBRE O PERCURSO DE IMPLANTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.....	79
4.5	O SUAS SOB A ÓTICA DAS ENTIDADES: ENTRE NORMATIZAÇÕES, CONSTRUÇÕES E CONTRADIÇÕES.....	86
4.5.1	Os significados de “integrar” o SUAS.....	86
4.5.2	A complementaridade: do que se trata?.....	94

4.5.2.1	O SUAS na percepção dos representantes das entidades.....	99
4.5.2.1.1	<i>Os significados da parceria: entre o fortalecimento, o respeito e a “colaboração vigiada”.....</i>	<i>101</i>
5	ENTRE CONVERGÊNCIAS, DIVERGÊNCIAS E CONTRADIÇÕES: AS DISTINTAS COMPREENSÕES SOBRE A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO NO SUAS - COM A FALA OS GESTORES MUNICIPAIS E A EQUIPE DO CMAS.....	111
5.1.1	A parceria deve ser: resignificada, colaborativa e fortalecida.....	111
5.1.2	A complementaridade precária.....	117
5.1.2.1	A contribuição das entidades para o fortalecimento do SUAS.....	123
5.1.2.1.1	<i>O reconhecimento como integrante do SUAS.....</i>	<i>128</i>
6	CONCLUSÃO.....	134
	REFERÊNCIAS.....	140
	APÊNDICES.....	147
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA - REPRESENTANTES DAS ENTIDADES SOCIOASSISTENCIAIS.....	148
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA – GESTÃO DA SETRA E EQUIPE CMAS.....	151
	APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE).....	152
	APÊNDICE D - ALGUNS PARCEIROS EM COMUM DAS ENTIDADES.....	153
	ANEXOS.....	154
	ANEXO A - ORGANOGRAMA DA SETRA.....	155
	ANEXO B - ROTEIRO DE PROJETO DA ENTIDADE ELABORADO PELA	

SETRA.....	156
ANEXO C - INSTRUMENTAL DE VISITA DE FISCALIZAÇÃO DO CMAS.....	159

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa propõe uma reflexão sobre a construção da parceria público/privada na assistência social brasileira, considerando os elementos sociopolíticos, econômicos e culturais da conjuntura contemporânea e local a partir das falas dos sujeitos que atuam, seja de forma direta ou indireta, na gestão, fiscalização e execução da assistência social no município de Fortaleza.

Mais do que uma reflexão teórica é fruto de uma trajetória profissional e de envolvimento com a política de assistência social desde a graduação, com a inserção no grupo de pesquisa do Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social (LASSOSS). O estágio em entidade conveniada com a gestão municipal também foi de grande importância, possibilitando reflexões que geraram o trabalho de conclusão de curso. Assim, as motivações para conhecer e pesquisar determinado objeto social não parte de decisões isoladas, mas sim de “[...] indagações sobre a realidade a qual ele próprio pertence em determinado tempo e espaço definidos [...]” (BRASIL; OSTERNE; ALMEIDA, 2013, p. 166).

Com o término da graduação e início da atuação como assistente social, tanto nos equipamentos públicos como CRAS e CREAS, e em entidade conveniada à prefeitura, foi possível o amadurecimento profissional e investigativo. E foi esse envolvimento o provocador para a realização desta pesquisa, já que, desde a primeira experiência de estágio, surgiram questionamentos sobre o que aqueles serviços ofertados significavam para o fortalecimento e consolidação da assistência social e, bem como para seus usuários no âmbito dos direitos.

Na época, foi realizado estudo de caso sobre a parceria entre entidade da Igreja Católica e gestão estadual na execução dos serviços de alta complexidade (onde estão situados os abrigos, albergues, casas de acolhimento etc.). Ao longo dessas vivências, as falas dos profissionais e os modos como as ações eram executadas chamaram a atenção, sobretudo, nos serviços executados pelas entidades parceiras que, embora recebendo verbas públicas para executar a política,

difícilmente se reconheciam como entes que integravam e executavam serviços de uma política social. Como explica Duarte (2002, p. 140) “[...] uma pesquisa é sempre um modo diferente de olhar e pensar determinada realidade a partir de uma experiência e de uma apropriação de conhecimento que são ai sim, bastante pessoais.”

E no contexto atual em que a política de assistência social reconhece e legitima as ações das entidades da sociedade civil como integradas ao SUAS, se faz necessário compreender “a fala do outro” (FRASER; GOMDIM, 2004); ou seja, conhecer o que as entidades têm a dizer sobre o SUAS e a parceria que firmam com essa nova arquitetura da assistência social no Brasil.

A LOAS preconiza que a assistência social é para atender “aos que dela necessitam”, mas ela atende, na conjuntura de crise contemporânea do capital, aos que muito dela necessitam, àqueles que, em seus cotidianos violados, vivenciam a ausência de seus direitos básicos e negados em meio à sociabilidade capitalista.

Assim, na literatura especializada¹ é consenso a noção de que, historicamente, a assistência social tenha se mantido à sombra da influência de ações como a caridade, a filantropia e a benemerência, executadas por instituições com propósitos missionários que, na condução de suas “obras sociais” firmaram parceria com o Estado para responder às mazelas da questão social. Tais ações eram as únicas formas de proteção social, mesmo parcas e precárias, destinadas aos mais pobres e desvinculadas da primazia do direito. Na atualidade, a parceria das históricas entidades com a assistência social, agora entendida e legitimada como modelo de proteção social, se reatualiza ou busca se “ressignificar”, a partir das propostas do estabelecimento de “novas bases” em meio a outra institucionalidade e arquitetura da assistência social, que tem no SUAS a sistematização de suas ações e serviços.

¹ SPOSATI (1986); YASBEK (1986); MARTINELLI (2008); BOSCHETTI (2008); MESTRINER (2001; 2010)

O estreitamento dessas novas bases, porém não se constrói em meio a um contexto harmônico ou consensual, mas sim entre tensões, projetos políticos distintos e ainda carregam as marcas de nossa cultura e formação sócio-histórica que atravessa a constituição das políticas sociais. Tais elementos podem conduzir a proposta de novas bases de parceria com a sociedade civil para outros caminhos; ou seja, se a parceria público/privada na assistência social se conduz por uma formatação atual que preza por aspectos participativos e democráticos, na contramão dessa proposta, está o projeto neoliberal que convoca as entidades a executar serviços socioassistenciais da política como estratégia de responsabilização da sociedade pelas expressões da questão social, reduzindo assim o conceito de sociedade civil ao de “terceiro setor”.

É em meio a essa conjuntura adversa em que a assistência social busca redefinir suas bases, sejam elas participativas e técnico-operacionais com os históricos entes da sociedade civil, que trazemos algumas reflexões necessárias para entender esse contexto, principalmente a partir das falas dos sujeitos que vivenciam cotidianamente a tensão entre esses projetos específicos, na tentativa de entender e refletir como eles compreendem a parceria entre a assistência social e as entidades.

No **primeiro capítulo**, expomos a **trajetória metodológica da pesquisa** qualitativa, apresentando os sujeitos que fizeram parte das entrevistas, as hipóteses do trabalho, a caracterização dos depoentes e das entidades conveniadas, além dos desafios e particularidades do campo. Para fundamentar o estudo trazemos as seguintes categorias de análise: Política Social; Política de Assistência Social; Parceria Público/Privada; Entidades socioassistenciais e Sociedade Civil.

Para alcançarmos o debate sobre as características das políticas sociais em sua versão contemporânea e, em particular, da política de assistência social, faz-se necessário antecipar breves detalhes sobre sua gênese e protoformas. Por isso, no **segundo capítulo: “Reflexão sobre a categoria política social”** - buscamos em Castel (2008) o rico apoio teórico para tratarmos das primeiras ações

sociais existentes nas sociedades pré-capitalistas no contexto das organizações religiosas e filantrópicas. Consideramos importante traçar esse percurso para que possamos apontar que, muitas das ações desenvolvidas atualmente por entidades e organizações da sociedade civil, ainda carregam essas marcas de cunho religioso, missionário, com forte teor valorativo e moralista de preocupação com as necessidades sociais. Estas, ainda, são marcas das ações/missões de muitas instituições parceiras das políticas sociais contemporâneas, evidenciando não só um sentido material, como também espiritual.

Ao traçar a trajetória da sociedade salarial no cenário europeu Castel (2008) apresenta também as protoformas de intervenção junto ao denominado “social-assistencial”, formas de regulação dos pobres e da miséria, tanto através de ações caritativas como formas de repressão à chamada “vagabundagem”. Por isso analisa ainda os dois tipos particulares de perfil da população beneficiada e não beneficiada: os denominados “inválidos” e miseráveis, inaptos para o trabalho, e os desfilados, tanto das redes de solidariedade primária como a “família providência”, como desfilados das redes e vínculos de trabalho. Castel traz importantes contribuições para o entendimento da formação das formas de proteção social no cenário europeu, desde as protoformas até a constituição de proteções sociais legitimadas pelo Estado Social ou *Welfare State*.

Proteções sociais necessárias ao desenvolvimento do capitalismo, mas também consideradas como conquistas dos trabalhadores, sobretudo na visão de autores como Netto (2007); Behring e Boschetti (2009), que analisam a constituição das políticas sociais no cenário brasileiro e latino americano sob outra perspectiva teórica fundada na perspectiva social crítica marxiana. Optamos assim pela vertente teórica destes autores que apontam a gênese das políticas sociais atreladas ao desenvolvimento do capitalismo monopolista e, conseqüentemente, ao reconhecimento e legitimação da “questão social”, entendida não somente como “caso de polícia” ou como algo que deveria ser resolvido apenas pelas intervenções paliativas da sociedade civil, mas, sobretudo, como questão política e de correlação de forças entre as classes sociais.

É no segundo capítulo que também apresentamos algumas particularidades da trajetória e constituição das políticas sociais nas paragens brasileiras a partir da nossa formação social e histórica, para isso, abrimos dialogo com Prado Junior (2011) e Fernandes (1976). O primeiro pensou a formação social brasileira a partir do modelo de organização econômica estabelecido no país, ou seja, com forte concentração de terras, no uso e exploração da mão de obra escrava e indígena, no modelo de colonização e povoamento, e de como a grande lavoura exportadora serviu para forjar as nossas classes sociais dominantes. Encontramos também em Fernandes (1976) um importante aporte teórico para entender o desenvolvimento do capitalismo em terras brasileiras, considerado como um capitalismo de mercado, dependente e sujeito ao comportamento das economias de capitalismo central.

O autor aponta ainda que, em nossas paragens, nunca tivemos uma “revolução burguesa”, mas sim uma transição conservadora, sem ousadias ou turbulências, pois não tivemos “agentes humanos” interessados em realizar sequer as reformas por dentro do próprio capitalismo. As conquistas mínimas no âmbito da universalização dos direitos, ainda com ressalvas, só ocorreriam no final do século XX com a Constituição de 1988.

Portanto, se na Europa a constituição das políticas sociais de bem estar social se deram como estratégia para desenvolver o capitalismo, e também como conquista da classe trabalhadora, no Brasil os aspectos culturais e de formação social explicam o atraso na constituição de políticas sociais, o que tivemos na verdade foram estágios de “mal estar social” (OLIVEIRA, 2004).

Ainda neste capítulo, concentramos nossas reflexões na conjuntura atual das políticas sociais que em meio ao modelo neoliberal apresentam características específicas que alteram o formato das políticas sociais, da proteção social e dos direitos em decorrência principalmente dos processos de crise do capital. Na formatação das políticas sociais de cunho neoliberal, a filantropia substitui o direito social; os pobres substituem os cidadãos; a ajuda individual substitui a solidariedade

coletiva; o emergencial e provisório substituem o permanente. As micro soluções *ad hoc* substituem as políticas públicas e estas são implementadas pela via da parceria público-privado. (SOARES, 2003). É perceptível que, ao longo da árdua trajetória brasileira em implementar políticas sociais, ainda que parcas para a maioria da população, o que sempre estava em jogo era a formação de pactos políticos, sociais e econômicos entre Estado, sociedade e mercado. Aliado a isto também estiveram os pactos históricos de nossa formação cultural e social (o patrimonialismo, o clientelismo, o assistencialismo, primeiro *damismo*) que contribuíram para o aleijamento de nossas frágeis formas de proteção social.

É nesse cenário, de mais desafios do que avanços, que as políticas sociais no Brasil denotam componentes do presente e do passado para responder às sequelas históricas da “questão social” adicionadas a pitadas de uma formação social conservadora e autoritária, em que os fundamentos do neoliberalismo se fortaleceram e estabeleceram sua hegemonia. E é nesse esboço contextual que a assistência social brasileira existe historicamente, estabelecendo pactos e arranjos históricos de parceria com a assistência social privada ofertada e executada pelo campo do chamado “sem fins lucrativos” da sociedade civil com o consentimento do Estado.

No terceiro capítulo: “As novas bases entre assistência social e sociedade civil” – apontamos inicialmente algumas reflexões sobre a categoria sociedade civil com o propósito de dialogar com autores de perspectivas conceituais críticas. Coutinho (2007) e Montão (2008) são os autores expoentes que conseguem, a partir de Gramsci, desconstruir o conceito de “terceiro setor” que foi vulgarmente comparado à sociedade civil. Para os defensores do “terceiro setor”. Para Montão (2008), o discurso do “terceiro setor” vem mais para confundir, ideologizar e fragmentar a sociedade em primeiro, segundo e terceiro setores, conceitos que se tornam prejudiciais ao entendimento da própria dinâmica e totalidade da sociedade. Desse modo, por entender que as entidades que integram as ações da assistência social são expressões da sociedade civil, se faz necessário o entendimento desta discussão conceitual sobre sociedade civil e “terceiro setor”

diante da lógica neoliberal de constituição das políticas sociais.

Por seguinte expomos a historicidade da parceria público/privada na assistência social brasileira elencando os aspectos históricos que a vincularam com as entidades da sociedade civil desde 1942 com a institucionalização da Legião Brasileira de Assistência (LBA), período de fragmentação e paralelismo de ações nem sempre executados e vistos pela população beneficiária pelo viés do direito. Na concepção de Boschetti (2003) a parceria público/privada foi responsável por reforçar a opacidade da assistência social brasileira.

Apresentamos ainda os eixos de atuação do SUAS dentre os quais “as novas bases para Estado e sociedade civil na assistência social”, pois é a partir deste eixo que a política vai propor a ressignificação da parceria tanto no sentido da participação das entidades, via controle social por meio dos conselhos deliberativos, como também participando como colaboradoras na execução dos serviços socioassistenciais. São elementos de participação importantes que denotam a institucionalidade da assistência social a partir do contexto de democratização vivido e consolidado no país a partir de 1988.

Trazemos ainda as particularidades e a trajetória da assistência social em Fortaleza, desde sua filiação com a LBA até a implantação do SUAS no município, apresentando os avanços e retrocessos em cada gestão política.

Encerramos o terceiro capítulo expondo as falas dos representantes das entidades analisadas e, a partir disso, pudemos observar que as entidades não se reconhecem como integrantes do SUAS, embora haja o reconhecimento do ponto de vista normativo legal, necessário para o repasse do financiamento público, as entidades revelam insatisfação com a gestão municipal, não acreditam que complementam os serviços socioassistenciais, mas que executam os serviços com mais qualidade do que os equipamentos públicos como CRAS e CREAS. Acreditam que as entidades ganharam respeito do poder público ao longo dos anos, contudo acreditam que a “colaboração vigiada” e o caráter fiscalizatório seja um dos desafios

na relação de parceria.

No quarto capítulo: “Entre convergências, divergências e contradições: as distintas compreensões sobre a parceria público-privado no suas - com a fala os gestores municipais e a equipe do CMAS - apresentamos as reflexões dos sujeitos que representam a gestão municipal e a equipe técnica do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Em suas concepções ainda existem muitos desafios em meio a essa relação de parceria que é histórica, mas que juntamente com processos e culturas fundadas na perspectiva da democratização ainda há muitos caminhos pela frente; haja vista os embates e tensões políticas de fundo ideológico que permeia a construção de uma verdadeira “novas bases” para essa parceria. A complementaridade é vista pelos depoentes como precária, pois embora a parceria seja necessária e fortalecida, os serviços socioassistenciais executados pelas entidades carecem de monitoramento, avaliação e maior repasse de recursos.

Apontam possibilidades, desafios e alguns avanços ao longo dos anos. Contudo, o principal ainda é romper com o caldo cultural que envolve a parceria com a assistência social, pois as ações e serviços das entidades ainda são postos em meio a deslocamentos conceituais e distorções, e o SUAS ainda é um sistema desconhecido por grande parte das entidades, o que dificulta o desmonte dos ranços do passado que inviabilizam a execução dos serviços como algo de direito às populações beneficiárias.

Portanto, acreditamos que a relevância da pesquisa está em apreender como a política de assistência social está configurada em Fortaleza a partir dessa relação de parceria e convênio com as entidades; e se esse relacionamento histórico de fato contribui para legitimar e fortalecer o SUAS como sistema de proteção social em construção e como instrumento que viabiliza direitos. Esperamos que a exposição dos dados possa contribuir com outras produções teóricas e também com a formulação de elementos que favoreçam o processo de legitimação e o reconhecimento da política de assistência social.

2 TRAJETÓRIA DA PESQUISA

2.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Definir as estratégias e procedimentos que serão utilizados para compreender uma determinada realidade social exige do pesquisador um olhar atento para as questões que delimitam o objeto de estudo e a conexão com o quadro referencial teórico, pois, como bem lembra Gondim (1999, p. 19), “a metodologia está presente desde o início do projeto na medida em que é muito difícil separar o que fazer, do como fazer”. Assim, este estudo se desenvolveu por meio de pesquisa empírica de natureza qualitativa e optamos pela técnica da entrevista semiestruturada e observação simples como meios para apreender a fala e a compreensão dos depoentes sobre o objeto de investigação. Estes instrumentos são os mais adequados para compreender as narrativas e as falas dos sujeitos em relação ao objeto de estudo. (MINAYO, 2007).

No intuito de localizar e acessar os sujeitos, realizamos, inicialmente um levantamento de dados junto à Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome² (SETRA) e ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do município de Fortaleza, tanto para conhecer a quantidade e os perfis das entidades conveniadas, como também os organogramas da SETRA e do CMAS, objetivando uma aproximação dos aspectos institucionais e dos sujeitos da pesquisa.

O quadro de sujeitos que compõe esta pesquisa estão inseridos em espaços ocupacionais distintos, o que os fazem sujeitos heterogêneos. Deste modo, elaboramos um quadro explicativo para expor seus respectivos locais de atuação.

²A pesquisa foi submetida à comissão de pesquisa e ética da Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA) no qual foi emitida uma carta de apresentação para que a pesquisadora adentrasse em campo.

Quadro 1 – Sujeitos da pesquisa e seus lugares de atuação

4 sujeitos representantes das entidades conveniadas:

- 2 da Proteção Social Básica (PSB);
- 2 da Proteção Social Especial (PSE);

5 sujeitos da gestão municipal (SETRA):

- Coordenação da gestão integrada de assistência social;
- Coordenação da célula de gestão do SUAS;
- Coordenação da célula da PSB;
- Coordenação da célula da PSE;
- Assessoria técnica da SETRA.

3 sujeitos da equipe técnica do CMAS.

Total: 12 entrevistados

Fonte: elaborado pela autora

Portanto, ao todo, foram entrevistados 12 sujeitos, mas como afirma Fraser e Gondim (2004).

[...] o critério mais importante a ser considerado neste processo de escolha não é numérico, já que a finalidade não é apenas quantificar opiniões e sim explorar e compreender os diferentes pontos de vista que se encontram demarcados em um contexto. (FRASER; GONDIM, 2004, p. 147),

Consideramos que a escolha destes sujeitos se deu tanto pelo critério de suas experiências e vivências cotidianas em meio à implementação da política no município, como também pelo fato de serem sujeitos que se expressam, participam e atuam em espaços distintos; lócus que ora se articulam para pactuar determinadas decisões, mas que são espaços históricos e diferenciados em termos de correlação de forças políticas. Essas distinções é que podem determinar ou referenciar as falas sobre a relação da política de assistência social com as entidades socioassistenciais.

Conhecer como os sujeitos compreendem determinadas realidades por

meio de suas falas é considerar que em torno delas existe um conjunto de elementos determinantes para a construção de suas posturas e posicionamentos. Como aborda Minayo (2013, p. 204), “[...] a fala pode ser reveladora de condições estruturais, de sistema de valores, normas e símbolos e, ao mesmo tempo, ter a magia de transmitir, por meio de um porta-voz, as representações grupais, em condições socioeconômicas e culturais específicas.”. No sentido de focar o problema desta investigação estabelecemos alguns pressupostos.

2.2 HIPÓTESES

De acordo com Osterne (2001, p, 34), “a hipótese cumpre importante papel em toda organização de uma pesquisa: sua construção permite ao pesquisador identificar as informações necessárias, focaliza os ângulos do campo de observação, seleciona dados, serve como bússola da intenção investigativa [...]”. Assim, indicamos os seguintes apontamentos:

- Os representantes das entidades e gestores municipais valorizam a parceria entre o SUAS e as entidades socioassistenciais, reconhecendo-as como colaboradoras na execução e também não cogestão das ações e serviços socioassistenciais, mas, para os representantes do CMAS, as parcerias são utilizadas como estratégia política para favorecer os interesses das entidades e não para potencializar o SUAS;
- Na visão dos representantes das entidades e gestores municipais a complementaridade de ações realizadas pelas entidades evita o paralelismo de ações e integra os serviços socioassistenciais. Discurso distinto dos representantes do CMAS, que compreendem essa relação de parceria via entidades socioassistenciais, como um retrocesso para a assistência, pois há o risco das ações se tornarem paralelas e isoladas;

- Na concepção dos representantes das entidades e gestores municipais, as parcerias fortalecem o SUAS porque são estabelecidas diretrizes, normas e orientações técnicas, conceituando e estabelecendo as formas de atuação das entidades. Já os representantes do CMAS afirmam que as parcerias não contribuem para o fortalecimento e reconhecimento do SUAS, porque as ações e serviços executados não são direcionados pela via dos direitos;
- De acordo com os representantes do CMAS, não há como fortalecer uma política pública de direito, se os representantes das entidades não se reconhecem como integrantes da mesma. Para os representantes das entidades e da gestão municipal os resultados das ações desenvolvidas e a participação das entidades parceiras nos espaços de discussão e deliberação da política de assistência social comprovam o reconhecimento das entidades como integrantes do SUAS;
- Para os representantes das entidades e da gestão, os serviços socioassistenciais executados pelas entidades são condizentes com as normatizações e orientações da Política de Assistência Social e repassados com qualidade aos usuários. Na concepção dos representantes do CMAS, no entanto, a execução dos serviços socioassistenciais pelas entidades parceiras não atende qualitativamente à população usuária e não favorece o reconhecimento do repasse como um serviço de direitos.

2.3 CARACTERIZAÇÃO DOS DEPOENTES E DAS ENTIDADES CONVENIADAS

Ao longo das entrevistas buscamos apreender o perfil dos entrevistados, com o objetivo de conhecer suas trajetórias e experiências profissionais junto às instituições onde atuam. Consideramos alguns elementos, como vínculos de trabalho, formação profissional e tempo de atuação nos cargos institucionais.

Os perfis dos gestores municipais e da equipe técnica do CMAS foram semelhantes. A maioria dos depoentes apresentam vínculos de trabalho efetivo, ou seja, são servidores concursados há mais de dez anos e tiveram a oportunidade de vivenciar aproximadamente três gestões municipais diferentes junto à secretaria municipal. Apenas dois depoentes da SETRA e um do CMAS não possuem vínculos de trabalho em caráter estável e efetivo. Apesar do extenso vínculo de trabalho deixaram claro que atuaram em diversos espaços e setores ao longo das mudanças da gestão, assumindo coordenações, cargos de execução ou de assessoria. Com exceção de um depoente, formado em Sociologia, os demais declararam formação profissional em Serviço Social e também pós-graduação na mesma área ou em políticas públicas.

No que se refere ao perfil dos representantes das entidades, procuramos saber ainda como os sujeitos conheceram e tiveram os primeiros contatos com as instituições onde atuam. Três dos quatro entrevistados três destacaram que o contato inicial se deu com o desenvolvimento de trabalhos voluntários. A localização das entidades nos territórios de moradia e a influência de componentes familiares também contribuíram para criação de vínculos com a instituição.

Minha relação com a instituição é para além da relação profissional eu já morava aqui perto, eu passei a vida toda aqui dentro, sendo voluntária e depois que me formei vim pra cá e já são onze anos. E a gente faz porque a gente acredita talvez esse seja o diferencial do que é feito no público, eu confio no acolhimento daqui, se na minha velhice meus filhos não quiserem cuidar de mim eu tenho certeza que essa instituição me acolhe, eu acredito nisso, já o governo, o pessoal de lá, será que tem essa capacidade de pensar assim? Não sei. (Representante 1 – Entidade).

“O que me estimulou foi minha mãe que sempre fez parte daqui desde a fundação ela ficou trabalhando aqui como diretora e ela me estimulou a vir, eu me criei aqui dentro”. (Representante 4 – Entidade).

Eu tô aqui a mais de vinte anos, iniciei como voluntária depois me contrataram até porque foi eu quem trouxe o convênio com a instituição do exterior pra ajudar a gente [...] (Representante 2 – Entidade).

Embora o interesse por ajudar o próximo seja uma elaboração histórica fundamentada, sobretudo, pelas influências cristãs e missionárias, é certo que na atualidade os formatos de ajuda, como o voluntariado, também; podem ser compreendidos por outras perspectivas e não apenas pela vontade manifestada dos agentes sociais e de inquietações de grupos religiosos da chamada sociedade civil. Araújo (2008) afirma que os elementos diversos dos vários segmentos que praticam voluntariado foram captados pelo Estado para que os serviços, sobretudo o de assistência social, fossem executados.

O Estado tem exercido esse papel, falseando a sua missão de executor de assistências sociais quando utiliza o voluntariado, valendo-se de sua solidariedade doadora. É uma estratégia que o Estado formula no encaminhamento das políticas de assistência social, cooptando os agentes sociais voluntários, em face de suas disponibilidades pessoais. Ao proceder dessa forma, o Estado torna as assistências sociais ambíguas, pois ora são de sua responsabilidade, ora da sociedade civil. (ARAÚJO, 2008, p. 41-42).

Sobre a formação profissional, declararam graduação nas áreas de: Serviço Social, Pedagogia e Filosofia. Apenas um possui formação técnica na área de Enfermagem.

No que se refere à participação nos conselhos, somente dois relataram que participam ou participaram ativamente; as duas representações restantes referem que suas instituições normalmente enviam algum profissional da instituição para representá-los.

Eu já participei de duas gestões e meia, essa gestão eu sai na metade pra assumir o conselho estadual do conselho do Idoso porque a gente se reveza um pouco, a gente tem uma militância tanto na área da assistência como na área do idoso, e aí eu saí do CMAS pra ir pro de pro do idoso, mas eu já estive em duas gestões do CMAS, na primeira gestão do Juraci Magalhães e na primeira gestão da Luizianne Lins e participei no primeiro ano do atual prefeito Roberto Cláudio. (Representante 1 – Entidade).

No que diz respeito aos vínculos empregatícios, todos os representantes declararam manter contratos temporários. Eles atuam há bastante tempo nas entidades. Dos quatro apenas um afirmou que atua há dois anos; os demais oscilam entre seis e onze anos de atuação no cargo de direção ou de coordenação, o que demonstra um longo tempo de vinculação com as instituições. O sentimento de pertença com as entidades ficou evidente, pois relatam que o trabalho exercido ultrapassa mera ocupação profissional que realizam, e que estão satisfeitos nas atividades que executam nas entidades. Apenas um dos depoentes destacou uma particularidade de sua atuação, acrescentou que, além de ocupar um cargo da gestão, também milita no movimento em defesa dos direitos de crianças e adolescentes em situação de rua.

[...] eu já recebi vários convites daqui da SETRA, do governo federal pra atuar em determinado setor e eu recusei porque eu acredito no nosso se não tivesse aqui e na militância eu seria um frustrado. (Representante 3 – Entidade).

Embora o depoente tenha retratado sua ligação militante com a demanda institucional na qual atua como gestor, em geral, o perfil dos representantes das entidades se limita a uma feição técnico-institucional, de gerência de ações e da ausência de envolvimento com ações coletivas macrossociais. Os interesses para resolver os problemas sociais se restringem a seus territórios de abrangência. Essa, porém, é uma das características das identidades políticas dos sujeitos que ocupam espaços e setores da sociedade civil, como bem aponta Gohn (1997), a configuração das políticas sociais na conjuntura contemporânea e, conseqüentemente, as alterações do papel do Estado em suas relações com a sociedade civil transformaram as identidades políticas dos sujeitos. “Captura-se o sujeito político cultural da sociedade civil, antes organizado em movimentos e ações coletivas de protestos, agora parcialmente mobilizados por políticas sociais institucionalizadas.” (GONH, 1997, p. 13). Quanto a caracterização das quatro entidades pesquisadas, consideramos alguns itens, como tempo de atuação ou existência; natureza institucional; objetivos; estrutura física e tempo de

convênio com a gestão municipal.

As quatro possuem mais de vinte anos de existência. A mais antiga atua em parceria com o Estado desde os anos 1970 e apresenta histórico centenário de atuação junto ao segmento idoso.

Nós somos fruto da série histórica, de uma história que é antiga com o Estado então a gente começou o primeiro convênio em 1979 ainda com o INSS, e à medida que foi mudando o convênio foi transferindo pra LBA quando foi fundada, da LBA e depois teve o processo de desestruturação da LBA, com o município eu acho que foi a partir desse processo de desestruturação da LBA. (Representante 1 – Entidade).

O menor tempo de convênio relatado foi de dois anos; os demais estão entre seis e dez anos. Segundo sua, as entidades são filantrópicas e não governamentais, sendo que duas se consideram também assistenciais-religiosas, de caráter evangélico, e recebe apoio financeiro de organismo internacional estadunidense de origem protestante.

Com base nos dados institucionais das entidades informados pelo CMAS; duas entidades são de natureza específica de assistência social e as demais executam funções e serviços; tanto da política de assistência social, como de educação.

Também consideramos importante apresentar os dados sobre a quantidade de entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Do total de 200 entidades, 151 se consideram de assistência social. Número consideravelmente significativo, haja vista a possibilidade de qualquer uma delas estabelecer convênio com o SUAS, já que um dos quesitos exigidos no processo de chamada pública é a inscrição no CMAS. A partir dos gráficos abaixo traçamos o perfil das entidades inscritas no CMAS.

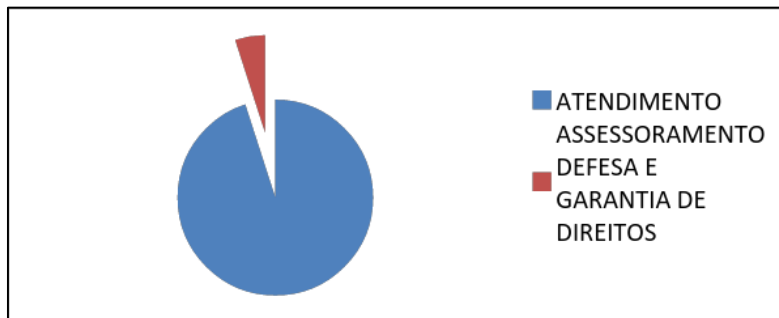
Gráfico 1 – Quantidade de entidades por área de atuação



Fonte: elaborado pela autora

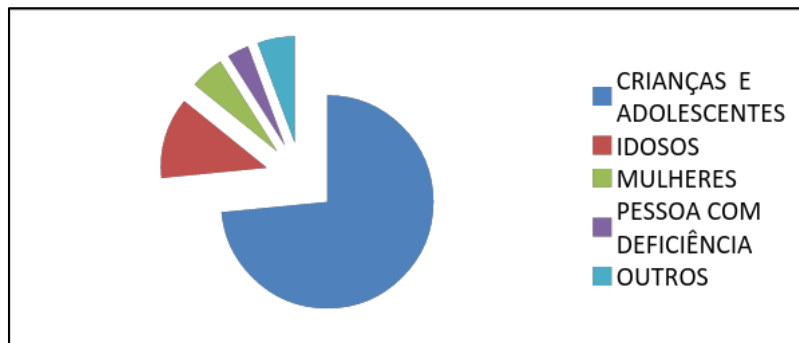
De acordo com os dados 90% das entidades estão tipificadas como de “atendimento”, conforme preconiza a LOAS; as demais prestam serviços ou executam programas e projetos de assessoramento.

Gráfico 2 – Tipificação das Entidades



Fonte: elaborado pela autora

No que se refere às demandas atendidas pelas entidades, a maioria são ações direcionadas ao segmento criança e adolescente; em menor escala também aparecem os idosos e as mulheres. Os dados apontam diversificadas ações por parte destas entidades com perfis heterogêneos.

Gráfico 3 – Atuação das entidades por segmento

Fonte: elaborado pela autora

2.4 OS DESAFIOS E PARTICULARIDADES DO CAMPO

O contato entre pesquisador e sujeitos da pesquisa integra o material de análise. O registro da aproximação com o campo, bem como seus desafios, são aspectos significativos para compreender o universo pesquisado (DUARTE, 2002). Nessa perspectiva apresentamos alguns desafios encarados durante a aproximação e coleta dos dados e contato com os sujeitos depoentes.

A aproximação e a coleta dos dados por meio das entrevistas com os depoentes da equipe do CMAS e com os gestores da secretaria ocorreu sem muitas dificuldades. Os depoentes demonstraram interesse em participar da pesquisa sem impedimentos, inicialmente pensávamos em entrevistar apenas quatro gestores da SETRA, mas em razão de mudanças na gestão municipal - que ocasionaram na mudança estrutural e de nomenclatura da secretaria, ou seja, de Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) para Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA) - optamos por coletar o depoimento do secretário municipal responsável pela pasta da atual secretaria. Ele alegou, contudo, indisponibilidade, em razão da agenda de compromissos. Em virtude da recusa, optamos por entrevistar a assessoria técnica do secretário, pois tomamos conhecimento de que a pessoa responsável possuía vasto conhecimento e experiência na área, e que por isso havia sido cotada para dar suporte técnico ao atual gestor municipal. Com esse fato, acrescentamos o depoimento de mais um

sujeito vinculado à gestão municipal.

No que se refere ao universo dos representantes das entidades, inicialmente a definição do número de sujeitos se daria por inclusão progressiva, sendo o processo interrompido por critérios de saturação. Ao fazermos, porém, contato telefônico e pessoal com as entidades, algumas se recusaram a participar da pesquisa, uns representantes alegaram falta de tempo e indisponibilidade em suas agendas de trabalho, enquanto outros recusaram, sem deixar claros os motivos.

A gestão municipal nos repassou-nos inicialmente o contato de 18 entidades conveniadas, mas esse número poderia aumentar, já que em 2014 estava aberto o processo de Chamada Pública para seleção e renovação dos convênios. De início, optamos por aguardar o término da seleção, porém o processo demorou a encerrar, em decorrência de diversas retificações no edital de seleção e dos prazos prolongados destinados para que as entidades recorressem. Em tal contexto, aceitamos a lista das 18 entidades disponibilizada pela gestão e adentrar em campo. Por conta de algumas recusas ou do difícil acesso às entidades, ao final, coletamos dados de quatro representantes, dois representando os serviços da PSB e dois da PSE.

As entrevistas foram coletadas nos espaços de atuação de todos os sujeitos, o que nos levou a conhecer os ambientes e suas condições de trabalho. Muito embora a demora em localizar as entidades tenha sido um ponto desafiante, porque, das quatro entidades analisadas, duas são de acesso difícil pelo fato de estarem localizadas na periferia da cidade e em áreas de vulnerabilidade social. Assim, aproximarmos somente foi possível com contato e o deslocamento prévio com os representantes, que constantemente deixavam claros os perigos de acessar as comunidades sem uma representação ou um membro conhecido da comunidade.

No decurso das entrevistas, ressaltamos aos representantes das entidades que o objetivo da pesquisa não era fiscalizar as ações e serviços, e que não existiam vínculos com a gestão. Esse argumento foi expresso por termos

percebido que dois representantes impuseram obstáculos ou limitaram respostas.

Sendo assim, os desafios proporcionados pela interação com o campo fazem parte do universo de elementos necessários para a constituição de um real processo investigativo e não somente mera aparência descritiva da realidade estudada. Como infere Minayo (2007, p. 14),

A realidade social é a cena e o seio do dinamismo da vida individual e coletiva com toda a riqueza de significados dela transbordante. Essa mesma realidade é mais rica que qualquer teoria, qualquer pensamento e qualquer discurso que possamos elaborar sobre ela. (MINAYO, 2007, p. 14).

3 REFLEXÃO SOBRE A CATEGORIA POLÍTICA SOCIAL

3.1 POLÍTICA SOCIAL: GÊNESE E PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS

A intervenção junto às necessidades humanas e sociais não é algo recente. Já nas sociedades pré-capitalistas e pré-cristãs, havia uma preocupação em intervir junto às populações mais miseráveis. É recorrente na literatura³ sobre as protoformas da política social o fato de que as práticas e ações visavam não só a satisfação das necessidades materiais, mas também intervir na dimensão espiritual dos indivíduos.

[...] a solidariedade social diante dos pobres, dos viajantes, dos doentes, dos incapazes, dos mais frágeis, se inscreve sob diversas formas nas normas morais de diferentes sociais. Ao longo do tempo grupos filantrópicos e religiosos foram conformando práticas de ajuda e apoio. Esta ajuda se guiou pela compreensão de que na humanidade haverá sempre os mais frágeis, os doentes, etc. [...] (SPOSATI, 1986, p. 40).

Para Castel (2008, p. 56), antes da existência de grupos e organizações filantrópicas, é a “família providência” a única forma de regulação e suporte entre das pessoas, inexistindo instituições especializadas para subsidiar as situações de infortúnio, o autor denomina esses modelos de organização primária como “sociedades sem social”, que se constituíram de variadas formas ao longo da história.

Considera que a partir das transformações dos modos de socialização primária, as formas de intervenção se tornam cada vez mais complexas, sendo que as primeiras não mais conseguem dar respostas às demandas de seus membros. Desta feita, desenvolvem-se estruturas institucionais, como o hospital, o orfanato, a distribuição organizada de esmolas, como instituições sociais em que o social-assistencial se desenvolveu. “O social-assistencial resulta de uma intervenção da

³ MARTINELLI (2008); CASTEL (2008); SPOSATI (1986); BOSCHETTI (2003); PEREIRA (2009).

sociedade sobre si mesma, diferentemente das instituições que existem em nome da tradição e do costume.” (CASTEL, 2008, p. 57). Infere ainda, que os princípios cristãos ocidentais contribuíram para essa sofisticação no modo de regular e intervir no “social”; criando, sobretudo, formas e critérios de inclusão dos indivíduos de modo racional.

A partir dos séculos XII e XIII, o social-assistencial assumiu, no Ocidente cristão, uma configuração já complexa em que podem ser lidos os principais traços de uma política de assistência “moderna”; classificação e seleção dos beneficiários dos socorros, esforços para organizá-los de um modo racional sobre uma base territorial, pluralismo das instâncias responsáveis, eclesiásticas e laicas, “privadas” e “públicas”, centrais e locais. (CASTEL, 2008, p. 95).

Para dar conta da chamada “vagabundagem” e fazer o controle sobre as castas, surgiram na Europa, especialmente na Inglaterra, diversas legislações⁴ e formas de regulação. Esses formatos “[...] não privilegiavam as forças de mercado e assumiam algumas responsabilidades sociais, não com o fim de garantir o bem comum, mas com o intuito de manter a ordem social e punir a vagabundagem. Ao lado da caridade privada e de ações filantrópicas [...]”. (BOSCHETTI; BEHRING, 2009, p. 47).

Essas regulações mostravam elementos característicos com teores punitivos/repressores e do que Castel (2008) denominou como “código” de coerção do trabalho, ou seja, se aos pobres restava apenas a força de trabalho para sobreviver, mas esta não seria “livre”, pois estava condicionada a ser vendida a qualquer preço e a qualquer forma de trabalho sem nenhuma garantia ou proteção.

No final do século XVII surgiu um elemento, que o autor denomina de “tomada de consciência” dos segmentos vulnerabilizados de massa, categorizado como desfiliaados e assistidos. Estes segmentos são ao mesmo tempo vítimas e

⁴Estatuto dos Trabalhadores de 1349; Estatuto dos Artesãos de 1563; Leis dos pobres elisabetanas entre 1531 e 1601; Lei de Domicílio de 1662; *Speenhamland* de 1795; Lei revisora da lei dos pobres de 1834. (BOSCHETTI; BEHRING, 2009, p. 48)

também agentes da Revolução Industrial e passaram a ser vistos como ameaça à coesão e à integração social, e então, “a questão social vai se tornar a questão criada pela situação de uma parte do povo enquanto tal e não apenas por suas franjas mais estigmatizadas.” (CASTEL, 2008, p. 220).

Em adição a essa tomada de consciência, Castel (2008) relata que ocorre também uma transformação da concepção de trabalho, sendo reconhecido como fonte de riqueza social; é o período denominado por ele como “liberdade do trabalho”. “A descoberta da necessidade do trabalho certamente não data do século XVIII. Tem suas raízes na maldição bíblica, e a condensação da ociosidade é uma constante de toda pregação religiosa e moral.” (CASTEL, 2008 p. 226).

No início do século XIX, com a centralidade do trabalho, as formas tradicionais de intervenção social, como as *poorlaws*, passam a ser questionadas em um amplo debate contra e a favor da existência de repasses mínimos aos indigentes, com base na chamada “caridade legal”. A tendência era implementar um novo sistema público de socorro aliado à perspectiva do labor centralizado nas chamadas *workhouses*, onde o trabalho era uma condicionalidade, “no trabalho obrigatório dos indigentes realizado frequentemente em condições desumanas e financiado por fundos públicos.” (CASTEL, 2008, p. 281). Embora o trabalho tenha ganhado centralidade aliado a sua histórica função moral perpassada pelas religiões, Castel assevera que pouco foi feito nesses períodos iniciais pela promoção da igualdade salarial, já que a condição do assalariado era uma condição de “vergonha”

Em seu importante percurso teórico por demarcar o nascimento da sociedade salarial, Castel traz importantes contribuições para pensar a constituição das formas de proteção. Por isso, acentua que, com as transformações sociais, em especial com o advento da Revolução Industrial, também houve mudanças para o sentido que se dava até então ao trabalho. Isto é, com a sociedade dos mercados nasceu a “liberdade do trabalho”. Por uma leitura mais crítica, distinta do autor francês, essas mudanças de sentido e da relação da sociedade com o trabalho ocorre pela necessidade do próprio desenvolvimento capitalista, para que este inicie

seu processo de expansão e a acumulação de lucros pela via de exploração da mesma força de trabalho.

Paralelo a isso, se alteram também as formas de controle da força de trabalho, não mais e somente pela via da repressão ou do assistencial/filantrópico, mas como forma de garantir sua reprodução por meio de consensos estabelecidos entre as classes e em forma de proteção social pela via das políticas sociais advindas da relação capital/trabalho e da intervenção do Estado no âmbito do capitalismo dos monopólios. Por isso, é consenso na literatura crítica sobre a gênese da política social que sua constituição está atrelada a esse desenvolvimento do capitalismo dos monopólios e nas estratégias de intervenção sob as sequelas da “questão social”. Para Netto (2007), as mudanças no padrão de acumulação capitalista no final do século XIX, ou melhor, do modelo de acumulação capitalista concorrencial para o monopolista, trouxe rebatimentos profundos na estrutura social e política da sociedade burguesa e na relação entre as classes sociais.

A idade do monopólio altera significativamente a dinâmica inteira da sociedade burguesa: ao mesmo tempo em que potencia as contradições fundamentais do capitalismo já explicitadas no estágio concorrencial e as combina com novas contradições e antagonismos – destaca-se por ser um momento em que a “sociedade burguesa ascende à sua maturidade histórica”. (NETTO, 2007, p.20).

Ao relatarmos as características dessa fase monopólica, ressaltamos o redimensionamento da função do sistema bancário, com ênfase nas fusões das empresas, aliado à tendência de retirar cada vez mais de cena a necessidade do trabalho vivo, substituindo este pelo trabalho de maquinaria; o incremento da tecnologia e do aumento de consumidores improdutivos e, conseqüentemente, o aumento progressivo de trabalhadores ao “exercito industrial” de reserva.

Com o crescimento do capital constante e um *déficit* no capital variável (força de trabalho humana), há um crescimento absoluto de populações de desempregados. Em consonância com as reflexões de Netto (2007), lamamoto

também concorda que: “o processo de produção cria uma população relativamente supérflua e subsidiária às necessidades médias de seu aproveitamento pelo capital”. (IAMAMOTO, 2000, p. 14, 15).

O crescimento dessa população é denominado de “superpopulação relativa”, diferentemente do chamado “inúteis para o mundo”, na visão de Robert Castel (2008). Segundo o autor, na época da revolução industrial essa população ficou qualificada como “exército industrial de reserva”. Levando em consideração, porém, àquela determinada fase de desenvolvimento do capitalismo, pois suas manifestações foram diferenciadas em períodos precedentes, o reconhecimento e legitimação da “questão social” em relação aos demais períodos ocorreram, sobretudo, pela entrada, no cenário político da classe operária, afirmando sua identidade e exigindo direitos em vista da crescente miséria e exploração das condições de trabalho.

Assim, faz-se necessário compreender seu surgimento, aliado, não só, pelo viés unívoco de situar a classe trabalhadora em um determinado momento histórico, reivindicando melhorias de vida, mas também indicar a “questão social” como fruto da acumulação capitalista e a desigual distribuição da riqueza socialmente constituída. Na visão de Behring (2000), os trabalhadores assumem um papel político e também revolucionário desde o instante em que suas requisições saem da esfera privada e se esvaem como instrumento de reivindicação para o espaço público.

Embora essa fase do capitalismo dos monopólios tenha se caracterizado por embutir novos elementos para favorecer a acumulação de superlucros, existe um elemento que se iguala ao modelo de acumulação concorrencial; algo congênito ao ordenamento do capital, ou melhor, à anarquia da produção. A “livre concorrência”, a guerra por mercados torna-se cada vez mais acirrada na versão monopolista, haja vista a possibilidade de ampliação e circulação da produção, circulação e consumo das mercadorias, e ainda a chance de menores custos da força de trabalho no mercado mundial. Portanto, “a monopolização rearranja inteiramente a divisão

internacional capitalista do trabalho, dando curso a renovadas políticas neocolonialistas.” (NETTO, 2007, p. 23, 24).

Diante do anseio de controlar os mercados e maximizar os lucros, o modelo de produção torna-se vítima de sua fome por acumular, isso porque seus níveis de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que gera crescimento propicia, contraditoriamente, os processos de crise. E, para cumprir a função extraeconômica, para além da “mão invisível” do mercado, conforme a ideação de Adam Smith, o Estado redimensiona suas ações para dar conta dessa contradição do capital. Para Netto (2007, p. 25):

A necessidade de uma nova modalidade de intervenção do Estado decorre primariamente, como aludimos, da demanda que o capitalismo monopolista tem de um vetor extra econômico. O eixo da intervenção estatal na idade do monopólio é direcionado para garantir os superlucros dos monopólios – e, para tanto, como poder político econômico, **o Estado desempenha uma multiplicidade de funções.** (Grifamos).

O próprio Estado torna-se “empresário” de produtos básicos não rentáveis para tornar-se fornecedor de matéria-prima de baixo custo necessária ao capital. Assume, ainda, as perdas nos processos de crise do capital, subsidiando por meio de financiamento público as empresas capitalistas falidas ou as reprivatizando com fundo público; e atua ainda no incremento de infraestrutura de transporte e capacitação de força de trabalho para manutenção dos monopólios.

São essas as diversas funcionalidades do aparato estatal, desde o ideal monopolístico, responsável por administrar as mazelas da “questão social” pela via de implementação de políticas sociais; sejam elas públicas ou com a parceria do setor privado. Mas é importante não perder a noção de que essa administração não se dá de forma naturalizada ou harmônica. Elas acontecem por intermédio de contradições sociais e sob o estabelecimento de tensões, consensos e alianças políticas entre as forças e classes sociais, cada qual com suas demandas e necessidades.

Por isso, torna-se impossível pensar a política social em sua gênese sem vinculá-la aos processos sociais mais densos; sem pensar nos sujeitos políticos e nos solos históricos onde elas foram estabelecidas. Daí a discussão sobre política social no contexto dos países de capitalismo central ser percebida levando em conta outros elementos, isso porque a construção dos formatos de proteção social executados pelos distintos Estados Sociais/*Welfare State*⁵ são expressões das tendências da política social no contexto do chamado padrão de acumulação e regulação fordista-keynesiano que, no anseio de conter as expressões da crise, desmonta os preceitos liberais de regulação econômica que pregava a liberdade do mercado no qual a oferta cria sua própria demanda:

Ao keynesianismo agregou-se o pacto fordista – da produção em massa para o consumo de massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho –, e estes foram os elementos decisivos – fortemente dinamizados pela guerra-fria, o Plano Marshall de apoio à reconstrução da Europa e o armamentismo - da possibilidade político- econômica e histórica do *Welfare State*. (BEHRING, 2009, p. 9).

Considerado como “os trinta anos gloriosos” ou “anos de ouro” de regulação do capitalismo, esse momento histórico da socialdemocracia possibilitou melhorias nas condições de vida da população e inserindo-as no circuito do consumo e lazer inexistentes em condições precedentes. Melhorias conquistadas em meio as condições ofertadas de pleno emprego; contexto este que combinava acumulação, bem-estar social e, conseqüentemente, redução de certos níveis de desigualdade social sem abrir mão das relações de produção e reprodução capitalista.

Pereira (2009) entende que “o *Welfare States* afigurou como um divisor de águas entre um sistema de proteção social arcaico (como as leis dos pobres e

⁵O *Welfare State* como um fenômeno do século XX, o que teria emergido nos fins do século XIX não teria sido propriamente uma instituição, mas uma política social identificada com um perfil de relação entre Estado e Sociedade. O *Welfare State* ao contrário da política social tem uma conotação histórica e normativa específica que decorre do fundamento, dinâmica e institucionalidade do perfil capitalista regulado que passou a vigorar a partir da Segunda Guerra Mundial. (PEREIRA, 2009, p. 26-7).

benesses da caridade privada), pré-industrial e carente de riquezas e, outro, moderno, industrial e próspero.” (p. 33) – Aliado a isso, considera-se ainda a importância da tomada de consciência política da classe trabalhadora, que lutou pela instituição de uma cidadania ampliada e não limitada apenas aos direitos civis e políticos, mas principalmente pela conquista e estabelecimento dos direitos sociais.

Se nos chamados “trinta anos gloriosos”, que na visão de Castel (2008) não foram tão “gloriosos” para os países como a França (haja vista algumas fragilidades das conquistas sociais naquele contexto e o caráter burocrático e disciplinador do Estado), foi com o início da década de 1970 que a “ilusão chega ao fim” (NETTO E BRAZ, 2008, p. 212). Isto é, o “capitalismo democrático” ou o pacto fordista-keynesiano esgotou-se em decorrência das próprias condições contraditórias do modo de produção capitalista, “[...] o verdadeiro suporte, no domínio da economia, era uma onda longa expansiva, na qual os períodos cíclicos de prosperidade [são] mais longos e intensos, e mais curtas e mais superficiais as crises cíclicas”. (NETTO e BRAZ (2008, p. 213).

Por essa característica estrutural ao próprio sistema capitalista, significa dizer que, no período de trinta anos, as crises não foram suprimidas, seus impactos foram apenas reduzidos, sendo distintos das crises precedentes como a de 1929⁶. E se os “anos de ouro” representaram a expansão dessa “onda longa”, a partir da década de 1970 ocorreu o seu total esgotamento. “A taxa de lucro, rapidamente começou a declinar: entre 1968 e 1973, ela cai [...] nenhum país capitalista central conseguiu manter as taxas do período anterior, chegava-se ao fim a ilusão do “capitalismo democrático”” (BRAZ; NETTO, 2008, p. 213).

O primeiro esgotamento é de ordem cultural e ideológica. No aspecto cultural, as mudanças nas relações sociais trazidas nos anos anteriores foram

⁶Uma crise que se iniciou no sistema financeiro americano, a partir do dia 24 de outubro de 1929, quando a história registra o primeiro dia de pânico na Bolsa de Nova Iorque e se alastrou pelo mundo, reduzindo o comércio mundial a um terço do que era antes.” (Behring, 2009, p. 7).

determinantes para alterar comportamentos dos sujeitos sociais e políticos e “a revolução nos costumes” (BRAZ; NETTO, 2008, p. 214) fez nascer uma geração de pessoas e categorias sociais e movimentos sociais (movimento estudantil, feminista, negro-norteamericano) avessos àquele modo de vida, significa a entrada das chamadas minorias na realidade política tornando públicas suas demandas.

No aspecto ideológico, as ideias liberais são retomadas com pitadas ortodoxas, uma vez generalizadas as ideias cunhadas por Friedrich Von Hayek em seu texto *O Caminho da Servidão*⁷, elaborado na época do *Welfare State*; “trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política”. (ANDERSON, 1995, p. 9). Amparado por seus seguidores que compartilhavam da mesma orientação ideológica, os preceitos neoliberais foram utilizados como crítica ferrenha ao modelo de intervenção estatal na economia, sendo ferramenta utilizada para enterrar de vez a ilusão de aliar crescimento econômico com socialdemocracia. A receita neoliberal para conter a crise estava alicerçada em alguns pressupostos, como:

[...] um Estado forte para romper com os sindicatos e controlar a moeda; um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; a busca da estabilidade monetária como meta suprema; uma forte disciplina orçamentária, diga-se, contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa natural de desemprego; uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; o desmonte dos direitos sociais, implicando na quebra da vinculação entre política social e esses direitos, que compunha o pacto político do período anterior. (BEHRING, 2000, p. 12).

Assim, as formas de proteção social de caráter universal vivenciada pelos países europeus ao longo dos trinta anos de “glória” do capitalismo e da

⁷“O Caminho da Servidão– afirmava já nos anos 40, que a limitação do mercado pelo Estado ameaçava a liberdade econômica e política. Tal argumento, em defesa de um capitalismo livre de regras, como em Smith no século XIX, emergiu, no entanto, num contexto desfavorável: o período de crescimento mais rápido da história do capitalismo, fundado no intervencionismo estatal, a grande quimera dos neoliberais (os anos que vão de 1945 a final dos 60). Assim, essas ideias restringiram-se aos gabinetes acadêmicos durante pelo menos 20 anos.” (BEHRING, 2000, p.12).

socialdemocracia foram gradativamente substituídas por um formato de política social direcionado para novos sujeitos, que, na concepção de Castel, estavam incluídos no circuito da “precariedade”, onde “as pessoas vivem do dia-a-dia”, no qual denomina desenvolvimento da “cultura do aleatório”, com alternâncias de trabalhos insalubres e temporários. “Toda uma população, sobretudo de jovens, aparece como relativamente empregável para tarefas de curta duração, alguns meses ou algumas semanas, e mais facilmente ainda passível de ser demitida.” (CASTEL, 2008, p. 528).

É em decorrência dessas transformações que o debate sobre a “questão social” se acentua no contexto europeu, sendo Castel (2008) e Rosanvallon (1998) os maiores expoentes. Mostrar de forma breve essas duas perspectivas se dá na intenção de demonstrar como a “questão social” e suas expressões passam a ser objeto de investigação e intervenção junto àquele contexto, sendo entendida não como expressão do desenvolvimento desigual do capitalismo e da luta de classes, mas vista pelos autores como uma “nova questão social”⁸.

Castel (2008), ao trazer a trajetória da condição salarial na Europa, traz importantes elementos para que possamos entender as transformações ocorridas naquela realidade, pois, em sua concepção, o enfraquecimento da sociedade salarial e da centralidade do trabalho gerou uma “nova questão social” e o reaparecimento de condições de vida. Na visão do autor, o desmonte da sociedade salarial implica o reaparecimento de “um perfil de trabalhadores sem trabalho” (CASTEL, 2008, p. 496), pondo em risco o equilíbrio e a “coesão social”⁹, ressurgindo atores do passado como “os inúteis para o mundo”.

Por outra perspectiva de cunho mais conservador, Rosanvallon (1998)

⁸Castel adensa sua discussão no que considera chamar de “nova questão social”, que tem sua emergência a partir do enfraquecimento das condições salariais. O desmonte da sociedade salarial implica no reaparecimento de “um perfil de trabalhadores sem trabalho” (CASTEL, 2008, p. 496), pondo em risco o equilíbrio e a coesão social, ressurgindo atores do passado como “os inúteis para o mundo”.

⁹ Percebe-se que a fundamentação teórica de Castel “nos termos de Durkheim reintegra a ótica da integração social, em detrimento das contradições e conflitos da sociedade capitalista que movem sua mudança, apreendidos como anômicos [...]” (IAMAMOTO, 2011, p. 174).

acentua que, diante das mudanças apontadas, como o desemprego de longa duração, as novas formas de pobreza e a exclusão social, são os “fatos sociais” mais importantes, pois é daí que surge uma “nova questão social”. Com o aumento da exclusão, houve um deslocamento para as populações mais vulnerabilizadas, mas esses não são fenômenos que esgotam somente a “questão social”. Consideramos dois problemas essenciais que vão além dos outros fenômenos para entender essa questão social como “nova”:

O primeiro tem a ver com a condição geral da condição salarial. A fragilização multiforme da mão-de-obra assalariada (precariedade, flexibilidade) modifica profundamente nossa sociedade. [...] O segundo problema é o que poderíamos chamar de “questão social da classe média”, e resulta da distância crescente que há entre a lógica das políticas sociais, que se concentram cada vez mais no mundo dos excluídos, e a lógica política e fiscal, que faz da classe média a peça central do funcionamento da sociedade. (ROSANVALLON, 1998, p. 80).

Inferimos, portanto, que a luta contra a exclusão escamoteou as possibilidades da classe média que acaba sendo tarifada pelas respostas governamentais aos processos de exclusão e vulnerabilidade. Para Rosanvallon, os benefícios e as contribuições obrigatórias devem ser revistas para desonerar aqueles que mais contribuem em função dos que não contribuem e acessam os serviços e benefícios. A saída para o autor seria incluir uma espécie de “seletividade social moderada” (ROSANVALLON, 1998, p. 82), em detrimento das regras da universalidade, sendo essa a alternativa de muitos países. Ressaltamos que os norte-americanos assim fizeram. Esses critérios de inclusão, além de princípios de seletividade e universalidade, são debates que adentram o campo político e econômico.

As saídas sugeridas pelo autor são de redefinir a intervenção no social por meio de políticas de inserção em substituição das políticas universais, já que estes, considerados como métodos de gestão antigos, estariam defasados. O Estado social deve se tornar um Estado-serviço e dar meios para cada um superar uma ruptura e ter o direito de viver em sociedade (RONSAVALLON, 1998, p. 137). E

o Estado Providência deve unir as obrigações positivas e redefinir os direitos para garantir os empregos necessários à população. O Estado precisaria ainda se apoiar no “reformismo do indivíduo”, ou seja, aliar a ação individual à coletiva. “O Estado não pode fazer tudo, precisamos nos apoiar no reformismo do indivíduo, um reformismo adaptado à pluralidade das situações em que se encontram atores, visando dotá-los dos meios adequados de ação e de defesa.” (RONSAVALLON, 1998, p. 168).

Por uma leitura crítica Montaño (2008), afirma que o objetivo da tese que de uma “nova questão social” implica nas chamadas “novas” respostas dadas a esta, sobretudo a partir do processo de mundialização do capital e da interferência dos organismos multilaterais nas políticas sociais dos Estados Nacionais a partir da criação de Planos de (Contra) Reforma e ajuste fiscal.

Nesse processo de ajuste as políticas sociais são configuradas para gerar lucro para o mercado, são retiradas da órbita dos direitos sociais e repassadas para as vitrines do mercado; sobretudo as políticas de saúde e previdência social. No caso da assistência social, já que os serviços e benefícios da política não apresentam margem de lucratividade, é repassada ao chamado “terceiro setor” para implementar e executar; inclusive com o aval do Estado. Há um apelo à sociedade para que os indivíduos, comunidades e a família se responsabilizem por suas necessidades sociais e demandas.

Assim, a literatura crítica que investiga as configurações contemporâneas das políticas sociais em seu panorama mundial são consensuais em dizer que a política social no neoliberalismo apresentam componentes regressivos:

Para a política social, a grande orientação é a focalização das ações, com estímulo a fundos sociais de emergência, e a mobilização da “solidariedade” individual e voluntária, bem como das organizações filantrópicas e organizações não governamentais prestadoras de serviços de atendimento, no âmbito da sociedade civil [...]. (BEHRING, 2008, p. 65).

Percebemos, assim, que as orientações das políticas sociais são

alteradas de modo ortodoxo. Primeiro, para favorecer o mercado, são retiradas da órbita dos direitos e direcionadas para serem comercializadas pelo mercado, isto é, quando apresentam perspectiva de lucro, como no caso da saúde e da previdência social. Segundo, há um retorno às instâncias de sociabilidade primária, como a família, que se torna central nas orientações e normatizações das políticas sociais; e da sociedade civil que, “caiu no gosto” do ideário neoliberal e foi convertida em “terceiro setor”, tornando-se também uma instância de respostas à “questão social” por meio das instituições “parceiras” tanto do Estado como de responsabilidade social do mercado. Acerca disso Montañó (2008, p.192) nos diz que:

A dita “descentralização” da atividade social do Estado, fundamentalmente realizada pela “municipalização” e transferência para as organizações locais do “terceiro setor”, tem sido realizada apenas no nível do gerenciamento, e não de sua gestão e sem a necessária centralidade financeira.

Por esse percurso crítico-investigativo, demonstramos que existem, sim, novas configurações das políticas sociais no seio da hegemonia neoliberal; não como resposta a uma “nova questão social”, mas para responder manifestações contemporâneas de uma “velha” e conhecida “questão social” que ainda pode ser explicada e entendida pelas formas e contradições do próprio capital em seu desenvolvimento mundializado que barbariza cada vez mais as condições de vida das populações que vivem ou sobrevivem de formas de trabalho desprotegidas e de um capitalismo globalizado, que altera de forma significativa a relação entre Estado e Sociedade para responder às demandas contemporâneas da “questão social”.

3.2 ALGUMAS PARTICULARIDADES SÓCIO-HISTÓRICAS DA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS NAS PARAGENS BRASILEIRAS

Se os formatos de *Welfare States* foram concebidos de forma distinta e no cenário de Estados Modernos que tinham como característica um desenvolvimento capitalista ascendente, com preceitos bem estabelecidos de cidadania, direitos,

proteção e significativos ganhos para a classe trabalhadora, muitas vezes independente de contribuição, a mesma realidade não se estabeleceu em países como o Brasil, tidos como de capitalismo periférico. Em nossa realidade, “[...] foram trilhadas outras rotas na constituição e expansão do trabalho assalariado protegido, não generalizado ao conjunto da força de trabalho, que conviveu historicamente com formas clandestinas de trabalho”. (IAMAMOTO, 2011, p. 175-6).

Nossas políticas sociais foram se desenhando articuladas a traços culturais e históricos, arraigados na nossa formação social, pois, no contexto tropical, já nascemos como instrumentos de exploração para alimentar a acumulação do capital europeu, pela lógica do capitalismo comercial. No dizer de Prado Junior (2011), nascemos como parte de “um capítulo da história do comércio europeu”, como uma “imensa empresa comercial a que se dedicaram os países da Europa a partir do século XV” (p. 19), atrasados assim como a Coroa Portuguesa estava em relação ao desenvolvimento capitalista dos demais países europeus.

Para Prado Junior (2011), pensar a formação social do Brasil é analisar a forma como a organização econômica se estabeleceu, isto é, como grande empresa exportadora/exploradora de riquezas naturais, que concentrou propriedades de terra, abusou da mão de obra escrava e indígena e instalou um sistema distinto dos processos de colonização por povoamento realizado em outros continentes. A grande lavoura agroexportadora serviu para forjar as classes dominantes, de transformar a figura dos colonos em grandes latifundiários.

O processo exploratório ocorrido em nossas paragens atrasou em séculos a constituição de elementos importantes para o estabelecimento de proteções sociais, como ocorreu na Europa, e um desses elementos era a formação de um Estado democrático. Diferente disso, e como disse Fernandes (1976), aqui não tivemos “agentes humanos” compromissados em alterar o *status quo* estabelecido, mas sim sujeitos dispostos a mantê-lo dependente economicamente e subalterno, mas sempre inalterado e conformado. As mudanças sociais, para o autor, acontecem quando:

[...] certas categorias de homens, capazes de atuar socialmente na mesma direção [...] é preciso que essas categorias de homens disponham de consciência social, de capacidade de ação conjugada e solidária, e de inconformismo em face do *status quo*, para poderem lidar, coletivamente, com os “meios” e “fins” como parte de processos de reconstrução social. (FERNANDES, 1976, p. 21).

Os agentes internos aqui estabelecidos desenvolveram uma evolução capitalista que “[...] não se operou contra o ‘atraso’, mas mediante a sua contínua reposição em patamares mais complexos, funcionais e integrados” (NETTO, 2002, p. 18). Para Fernandes (1976), há duas dimensões do capitalismo de mercado no Brasil, sendo a primeira uma estrutura heteronômica submetida ao comportamento das economias de capitalismo central e em segundo as dinâmicas internas (autonômicas) ainda em vias de integração estrutural. Portanto, o que de fato tivemos como “revolução” foi uma transição conservadora sem ousadias e turbulências. Fomos e somos uma sociedade que não universalizou o trabalho assalariado e que não criou uma economia competitiva, e que nem as reformas para “humanizar” o capitalismo foram implementadas em uma sociedade que foi incluída nos processos econômicos de exploração “graças à segunda partilha do mundo.” (FERNANDES, 1976, p. 202).

É por essas determinações que as nossas relações sociais e políticas vão estar impregnadas, uma sociedade autoritária, repleta de “ismos” que vieram de longe e que foram reforçados por elites dominantes com características egoísticas (FERNANDES, 1976). É por esses “ismos” que as mínimas reformas do capital, do ponto de vista social, vão ser realizadas no Brasil,

[...] estruturadas a partir das relações privadas, fundadas no mando e na obediência, disso decorre a recusa tácita (e às vezes explícita) de operar com os direitos e a dificuldade para lutar por direitos substantivos e, portanto, contra formas de opressão. (CHAUI, 2000, p. 90).

Por esses elementos de ordem estrutural de nossa formação social, política e econômica, percebemos que, em vez de um Estado de Bem-Estar Social,

tivemos na verdade foram estágios de “mal estar social” (OLIVEIRA, 2004), no qual a construção e implementação de políticas sociais e direitos fundamentais e sociais percorreram caminhos tortuosos em busca de proclamação e efetivação na realidade da população da República nascente.

Na literatura sobre a categoria política social é consenso entre os autores que seu marco inicial se dá a partir da nos anos de 1930. “[...] Foram as aceleradas transformações econômicas, sociais e políticas ali desencadeadas que conformaram a base urbano-industrial do Brasil, determinando os processos de reorganização do Estado brasileiro”. (SOARES, 2001, p. 209). E as modificações mais contundentes nesse momento inicial foram a postura política, econômica e social do governo getulista, alicerçado a traços de autoritarismo, centralização técnico-burocrática aliados à atitude paternalista. Este último atributo foi intensificado após a concessão da legislação trabalhista. Dessa forma, podemos dizer que no Brasil a proteção social se restringiu ao viés trabalhista.

Aos excluídos do processo de produção e, conseqüentemente, da proteção trabalhista, restavam as ações da sociedade civil ofertadas tanto pelas entidades filantrópicas da Igreja como a filantropia empresarial gerida e executada por grupos industriais do denominado sistema “S”; instituições como o Serviço Nacional da Indústria – SENAI e Serviço Social da Indústria – SESI que surgiram em 1942. São esforços que, na concepção de Sposati (1986, p. 46) enquadravam os trabalhadores “dentro de um complexo de medidas assistenciais e educativas necessárias à adequação da força de trabalho às necessidades da indústria em expansão”.

Em 1942, também aparece a primeira grande instituição de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), reconhecida como um órgão de colaboração do Estado, expressando em suas ações o caráter paternalista do governo Getúlio Vargas.

Em outubro de 1942, a legião campanhista se torna uma sociedade civil de

finalidades não econômicas, voltada para “congregar as organizações de boa vontade”. Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania. Do apoio às famílias dos pracinhas, ela vai estender sua ação às famílias da grande massa não previdenciária. Passa a atender as famílias quando da ocorrência de calamidades, trazendo o vínculo emergencial à assistência social. (SPOSATI, 2003, p. 09).

Mestriner (2001) aborda essa implementação como uma atitude de “benemerência estatal” assumindo dupla figura, “uma mediada pelas organizações filantrópicas, outra pela bondade da mulher do governante”. (MESTRINER, 2001, p. 108). Essas alianças reforçaram e destituíram a população empobrecida do acesso a uma cultura da proteção social fundamentada na garantia de direitos. Pelo contrário, ao verificarmos, vemos sempre a resistência histórica do Estado em se comprometer e legitimar direitos e não só de proclamá-los (MESTRINER, 2001). No curto período democrático de 1945 a 1964, foram implementadas algumas melhorias no sistema de proteção social nas áreas de saúde, educação, habitação e assistência social no qual alguns segmentos de trabalhadores foram incorporados ao sistema de proteção que se expandiu razoavelmente (SOARES, 2001, p. 2009).

Nos marcos dos anos de 1970 – há um movimento crescente em prol do esgotamento do modelo autocrático por conta da crise do capital nesse período e das mudanças nos modos de produção capitalista nos países de capitalismo central. Assim, o modelo autoritário já não mais atendia aos interesses de ampliação de lucros do modelo capitalista vigente. Outro elemento fundante para o esgotamento do modelo autoritário foi o crescimento dos movimentos sociais, reivindicando democracia e pressionando mudanças políticas, sociais e econômicas.

É, portanto no pós 64, ao longo do período de autoritarismo, que se consolida o arcabouço político-institucional das políticas sociais brasileiras. Suas características podem ser expressas nos seguintes princípios: 1 extrema centralização políticas e financeira no nível federal das ações sociais do governo; 2 fragmentação institucional; 3 exclusão da participação social e política da população nos processos decisórios; 4. autofinanciamento do investimento social e 5. Privatização. (SOARES, 2001, p. 209).

Embora não tenha revertido o modelo de exploração do trabalho posto pelo capital, as mudanças no âmbito das políticas sociais foram evidentes. “há uma ruptura na concepção de política social a partir de 1985 a qual se revela no compromisso com a constituição de um padrão mais equitativo de proteção.” (MONTAÑO, 2008, p. 34).

A despeito disso, se, nos períodos anteriores, como o “varguista”, foi instituído um pacto em prol do contrato oligárquico, a década de 1980 serve de cenário para o estabelecimento do pacto social que se legitima com a Constituição de 1988, trazendo avanços sociais como resultado das lutas dos setores democráticos para implementar políticas sociais, especialmente de seguridade social, mas com caráter híbrido “[...] conjugando, direitos derivados do trabalho (previdência); direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência) não sendo no Brasil instituído um padrão de seguridade social homogêneo, integrado e articulado.” (BOSCHETTI, 2009, p. 8).

Enquanto o pacto social brasileiro se estabelecia tardiamente, o pacto social europeu caía por terra, ocorrendo processos sociais, como a ascensão das ideias neoliberais para refuncionalizar e destituir o Estado Social que aqui intencionávamos implementar. A lógica de mundialização do capital para ampliar cada vez mais suas taxas de lucros necessitava de novos mercados e de incentivos fiscais que reduzissem a força de trabalho que não se limitasse apenas ao contexto europeu. Para isso, seria necessária a adesão ao “pacto neoliberal” como “passaporte para a entrada no processo de mundialização do capital” (BEHRING, 2008, p. 149), e para que o país saísse do atraso.

Essa adesão aos encantos neoliberais foi reforçada pelo Consenso de Washington, que introduziu as bases dos programas de ajuste fiscal e de Reforma dos Estados a serem executados com vistas a ratificar a adesão dos países, como Brasil e América Latina, ao padrão mundializado do capital. As fases da adesão estariam calçadas em três fases: na estabilidade macroeconômica (como prioridade absoluta); nas reformas estruturais (com ênfase nos processos de privatização das

empresas estatais e liberdade financeira e comercial para os mercados); além da retomada dos investimentos e do crescimento econômico. (MONTAÑO, 2008). Por estes preceitos, estava firmado o pacto neoliberal entre o capital mundial e os países de capitalismo periférico, como o Brasil.

Inicia-se, lenta e gradualmente, o processo de reestruturação (ajuste) capitalista no Brasil. Começa a amadurecer a ideia de reformar o Estado eliminando os aspectos “trabalhistas” e “sociais” já vindos do período varguista nos anos 30-60 e, particularmente, esvaziando as conquistas sociais contidas na CF/88. (MONTAÑO, 2008, p. 36).

Estava aberta a utopia do mercado para reger o formato das políticas sociais, no qual os direitos conquistados se tornam mercadoria e os cidadãos, para acessá-los transformam em “cidadãos consumidores” de produtos, distanciando-se cada vez mais da concepção de política social como instrumento e paradigma de acesso aos direitos.

A mercantilização dos serviços sociais – mesmo os essenciais como a saúde e a educação – também é vista como “natural”: as pessoas devem pagar pelos serviços para que estes sejam valorizados. E quanto às pessoas que não podem pagar? Cabe a elas “comprovar” sua pobreza, e só então o Estado deve intervir, prestando serviços “focalizados” aos comprovadamente pobres. (SOARES, 2003, p.12).

Aos despossuidores desse status que se torna cada vez mais hegemônico, parecendo-se como algo “natural” entre os sujeitos, restam os programas de transferência de renda e o repasse de programas e projetos sociais na maioria das vezes executados pelo que se convencionou chamar de “terceiro setor”, em parceria com o Estado. Para Soares o “terceiro setor” se caracteriza por uma concepção moderna “sofisticada”, dominado pelas organizações não governamentais para dar conta dos despossuidores da condição de cidadãos consumidores. Retrocedemos, assim, às protoformas de proteção social que delegavam à sociedade e às instituições primárias, como a família e a comunidade, responsabilidade e preocupação com o bem-estar e desenvolvimento dos indivíduos.

4 AS NOVAS BASES ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SOCIEDADE CIVIL

4.1 REFLEXÕES SOBRE A CATEGORIA SOCIEDADE CIVIL

Partindo do entendimento de que as entidades socioassistenciais e que compõem a rede socioassistencial de serviços da política de assistência social são formas de expressões da sociedade civil, faz-se necessário refletirmos brevemente sobre esta categoria que, na contemporaneidade, é interpretada, resignificada e, por vezes, distorcida para promover e garantir consensos entre as classes e nos modos de intervenção junto à questão social por meio das políticas públicas e sociais.

Desse modo e alinhada com a perspectiva crítica gramsciana, entendemos que essas entidades socioassistenciais são expressões da sociedade civil porque são formadas por uma heterogeneidade de sujeitos que compõem o “conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, a organização material da cultura etc. [...]” (COUTINHO, 2007, p. 127). Gramsci cita importantes contribuições ao conceito de sociedade civil. O autor italiano não desconsidera o legado de Marx na discussão conceitual sobre Estado, pelo contrário, amplia suas concepções e traz contribuições significativas acerca do que ficou denominado por ele como Estado ampliado. Como anota Coutinho (2007, p.123-124):

[...] a grande descoberta de Marx e Engels no campo da teoria política foi a afirmação do caráter de classe de todo fenômeno estatal; esta descoberta os levou a contraposição a Hegel, a “dessacralizar” o Estado, a desfeticizá-lo, mostrando-o como aparente autonomia e “superioridade” dele encontram sua gênese e explicação nas contradições imanentes da sociedade como um todo. Marx, Engels e Lenin, examinaram também a estrutura do Estado indicaram na repressão no monopólio legal e/ou de fato da coerção e da violência o modo principal através do qual o Estado em geral (e, como tal, também o Estado capitalista liberal) faz valer essa sua natureza de classe. Em suma: os “clássicos”, tendencialmente identificam o Estado à máquina estatal como conjunto de seus aparelhos repressivos.

O autor verificou um conjunto de mudanças ocorridas no processo de dominação burguesa que contribuiriam para mudanças no modo de conceber o Estado. O próprio contexto histórico vivenciado por ele contribuiu para que houvesse a identificação e problematização de outros elementos que complexificaram a ação estatal como a própria participação política da classe trabalhadora; “[...] sua concepção ampliada do Estado parte precisamente do reconhecimento dessa socialização da política no capitalismo desenvolvido, dessa formação de sujeitos políticos coletivos de massa.” (COUTINHO, 2007, p.125).

Ao buscar prevalecer suas ideias a classe dominante faz uso do que Gramsci denomina de aparelhos privados de hegemonia, cada qual com suas características ideológicas e interesses bem definidos, aptos a contribuir com projeto da classe dominante e obterem, em contrapartida, espaços privilegiados dentro da ordem societária. No contexto do ideário neoliberal, e sendo funcional a este, é que a sociedade civil é “transformada” em “terceiro setor”. Em seus estudos, Montaño (2008) aponta duas tendências teórico-políticas. A primeira é a “tendência regressiva” (faz a defesa do mercado como instância central e reguladora das relações) ancorada nos princípios liberais e neoliberais, e a segunda denominada de “intenção progressista” (entende a sociedade civil como espaço da interação social entre os dois outros setores, Estado e mercado).

Resulta consensual a afirmação de que, no debate sobre o “terceiro setor”, participa ampla gama de autores com perspectivas diversas, desde empresários, acadêmicos, membros de organizações populares, políticos, representantes do capital e do trabalho, de concepções conservadoras e regressivas e de perspectivas progressistas, de ideologias neoliberais e “trabalhistas”, tanto de direita como de esquerda. (MONTAÑO, 2008, p.59).

Dessa forma, o espaço do chamado “terceiro setor” atua tanto no desempenho de funções públicas em espaços privados, ou seja, articulando, na “gestão compartilhada” ou “colaborando” na relação entre público/privado. Os defensores do termo o definem como atividades públicas exercidas por entes

privados, mas que denotam características públicas; “perseguem propósitos de interesses públicos”. (MONTAÑO, 2008 *apud* FERNANDES, 1994, p. 127). Além disso, explica a função social de responder as demandas e necessidades sociais, apresentam valores de solidariedade local, autoajuda e ajuda mútua; Incluem valores de altruísmo, compaixão, sensibilidade para com os necessitados e compromisso com o direito de livre expressão.

Para Montañó (2008), o que há na verdade é uma conceituação corriqueira e débil do termo por seus autores que, ao relacionarem ao conceito de sociedade civil, fragmentam a realidade em primeiro, segundo e “terceiro setor”, desconsiderando quaisquer articulação e totalidade, sendo o Estado (primeiro setor), rotulado como ineficiente e burocrático; o mercado (segundo setor), que vislumbra o lucro; e, por fim, o “terceiro setor”, este ideologizado e travestido como sociedade civil. Para Montañó (2008) o debate sobre o “terceiro setor” que despolitiza a sociedade civil está articulado, como já exposto, ao processo de reestruturação do capital e ao conjunto de reformas do Estado que produz, conseqüentemente, profundas transformações nas configurações das políticas sociais.

Assim como Montañó (2008), Duriguetto (2007; 2012), traz a discussão sobre as distintas interpretações contemporâneas da categoria sociedade civil. A autora articula esses ressignificados ao renascimento na sociedade brasileira do debate sobre a democracia. Essas projeções sobre a categoria vão desde os conceitos aliados ao ideário neoliberal, mas também nos que buscam no conceito uma ampliação cívico-participativa das dimensões dos direitos de cidadania, advindos da ruptura com o regime militar e da isenção liberal democrática do Brasil, reinaugurados com a proclamação da Constituição de 1988. “[...] a sociedade civil vem sendo conceituada como esfera pública não estatal de cidadania que teria sua base material nos discursos e consensos acerca do que seria o verdadeiro interesse público.” (DURIGUETTO, 2007, p. 222).

Os princípios contidos na Constituição de 1988 possibilitaram a criação e a ampliação de espaços e canais de participação dos cidadãos no âmbito do

monitoramento, fiscalização e avaliação das políticas sociais. Cria-se daí “uma concepção de democracia participativa que, segundo essas formulações, amplia as possibilidades de uma efetiva partilha do poder de gestão da sociedade”. (DURIGUETTO, 2007, p. 222).

Diferente da perspectiva “regressiva” e de tendência neoliberalizante que desmonta direitos sociais historicamente conquistados pela via das lutas sociais, “a tematização da esfera pública não-estatal de cidadania representa um campo teórico e político de resistência ao neoliberalismo”. (DURIGUETTO, 2007, p.226). Já que evoca a necessidade de ampliação dos direitos, sendo essa ampliação a defesa necessária em meio à conjuntura de contra-reforma neoliberal.

4.2 A HISTORICIDADE DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

A assistência social é uma área que historicamente se manteve vinculada ao campo dos sem fins lucrativos das organizações da sociedade civil que, legitimadas pelo Estado, se tornaram responsáveis pelas intervenções junto às expressões da “questão social”. Sem alçar *status* de política pública, o que na verdade a população brasileira conheceu ao longo da história foram ações de assistência social “particular”, vinculadas ao campo do “privado” e desvinculada do terreno dos direitos sociais. “[...] iniciativas institucionalizadas em organizações sem fins lucrativos, direcionadas a dificuldades específicas: relativas à criança, à terceira idade, ao deficiente ou portador de necessidades especiais [...]”. (MESTRINER, 2001, p.16). E mesmo nas poucas vezes que esteve na agenda dos governos como “assistência social pública”, não foi reconhecida como política social.

Longe, portanto, de assumir o formato de política social, a assistência social desenrolou-se ao longo de décadas, como doação de auxílios, revestida pela forma da tutela, de benesse, de favor, sem superar o caráter de prática circunstancial, secundária e imediatista que, no fim, mais reproduz a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira [...] (MESTRINER, 2001, p. 16).

No tocante à incidência dos aspectos culturais e de formação social e política que permearam e atrasaram a implementação das políticas sociais brasileiras, a assistência social é a que mais se vincula às marcas do atraso e do passado, permeados pela “cultura do assistencial-provisório”, do assistencial como moeda de troca e muitas vezes de voto, que contribuíram para tutelar e subalternizar a população beneficiária. Essas marcas são insidiosas

[...] e permanecem ativas nas relações sociais autoritárias que marcam a cultura patrimonialista de apropriação do público pelo privado, exigindo vigilância e alerta quanto às suas reedições, sob novas roupagens, na conjuntura atual de afirmação do ideário neoliberal [...] (RAICHELIS, 2010, p. 16).

A “cultura” de realizar ações de assistência em parceria com as entidades privadas tem na Legião Brasileira de Assistência¹⁰ (LBA) uma histórica referência. O órgão foi criado em 1942 e inicialmente nasceu com o objetivo de oferecer suporte às famílias dos soldados que foram convocados a combater na Segunda Guerra Mundial. Após a Guerra, a instituição modificou suas bases de ação passando a atuar de forma ampliada em todas as esferas da assistência social. Para Yamamoto (2008), a LBA se constituiu como um grande mecanismo que reorganizou e incrementou o aparelho assistencial privado, sendo um instrumento racionalizador da assistência social no país.

Ao destacar a estrutura organizacional e administrativa da LBA, Silveira (2007) também confirma que esse redimensionamento organizacional, de caráter centralizador no órgão nacional, e a constituição de delegações e superintendências nos estados e municípios “permitia realizar convênios, repassar recursos para entidades assistenciais, acompanhar a prestação de serviços e avaliar.” (SILVEIRA, 2007, p. 195). Assim, com o aval e mediação da LBA, ações filantrópicas e caritativas dos diversos segmentos da sociedade civil se beneficiaram de recursos para manterem suas obras filantrópicas, para primeiras-damas, igrejas, dentre outros

¹⁰ A LBA surge a partir de iniciativa de particulares logo encampada e financiada pelo governo, contanto também com o patrocínio das grandes corporações patronais (Confederação da Indústria e Associação Comercial do Brasil) e o concurso das senhoras da sociedade. (IAMAMOTO, 2008, p. 251).

sujeitos e segmentos promoverem suas ações de caridade.

As ações da LBA realizadas em parceria com as entidades privadas dos mais diversos segmentos da sociedade civil detinham certa racionalidade e organização-centralizadora em suas propostas. Esta centralidade, contudo, apenas burocrática, não previa a organização e unificação dos serviços direcionados aos beneficiários. Como as ações eram direcionadas a cada superintendência regional nos estados e municípios, elas se caracterizavam de modo disperso e desarticulado, pois o objetivo era o mesmo, prestar assistência a quem necessitasse, “aos desprovidos de condições dignas de vida”. (SILVEIRA, 2007, p. 196).

A desarticulação de ações e serviços, contudo, o paralelismo e ausência de fiscalização e a inexistência da participação dos usuários na articulação e controle das ações, reforçavam a cultura política do assistencialismo, do favor, do clientelismo e da filantropia, bem expressos nas figuras de prefeitos, vereadores, damas da sociedade, religiosos e primeiras damas. A vinculação a essas figuras que marcam a cultura política brasileira e suas formas de “fazer política” deixaram os usuários da assistência social distantes do reconhecimento desta política como um instrumento de acesso a direitos. Nessa perspectiva, Boschetti nos diz sobre alguns pontos que podem ajudar a decifrar essa questão de desvinculo da assistência como política de direito:

[...] existe uma resposta clássica, que tenta explicar as dificuldades e entraves à consolidação da assistência como direito social com base nas particularidades intrínsecas à própria assistência social e que são, também em decorrência desse não reconhecimento como direito. **Primeiro**, a subordinação aos interesses clientelistas dos governantes e de muitos parlamentares que fazem das verbas e subvenções públicas um patrimônio privado; **Segundo**, tratada como prática assistemática e descontínua (governamental ou não) **e também** como eterna (e muitas vezes intencional) confusão entre assistência e **filantropia é reforçada pela opacidade das relações entre público e privado no Brasil**. (BOSCHETTI, 2003, p. 42) (grifamos).

Ao longo dessa relação histórica de parceria entre o Poder Público e as

entidades assistenciais, filantrópicas, não governamentais, dentre outras nomenclaturas, foram ações pautadas pelo dever moral, direcionadas pela lógica da filantropia e da benemerência e que não legitimavam a assistência social como direito, muito menos seus usuários e beneficiários como sujeitos. Para Mestriner (2010), ao longo dos anos não houve governos interessados em romper com aquele padrão de assistência social mediado pelas organizações da sociedade civil.

Mas é no processo de transição democrática e na implementação da Constituição de 1988 (CF/88), que a assistência social é reconhecida tardiamente enquanto política de direito e incorporada ao campo da seguridade social. Para Soares (2001), a assistência social se instituiu no Brasil historicamente de forma conservadora. “Suas estruturas, centralizadas e opacas, foram mantidas, embora em alguns momentos da década de 80 apresentassem coberturas razoáveis em alguns programas.” (SOARES, 2001, p. 243).

A incorporação ao tripé da seguridade social foi um avanço do ponto de vista jurídico-formal, contudo sua real sistematização e implementação enquanto política pública sofreu um tortuoso processo de reconhecimento pelos governos dos anos de 1990. Embora a política estivesse posta na Carta Constitucional, a necessidade de instituir uma Lei Orgânica (Lei Orgânica da Assistência Social) que a regulamentasse e organizasse suas ações era de fundamental importância, mas sua aprovação foi negada pelo governo de Fernando Collor, que “demostrou pouca disposição de implementar o conceito de seguridade social preconizado na Constituição.” (BEHRING, 2008, p. 154).

Somente em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi sancionada no governo de Itamar Franco, e, mesmo implementada, suas diretrizes e objetivos não saíram do papel. Nesse período, os serviços, programas e projetos da assistência social ainda eram implementados pela LBA, evidenciando-se então disso a tensão entre duas formas de se gestar a política, a primeira fundada na LOAS e a segunda ainda regida pelos mecanismos históricos produzidos pela LBA como desarticulação das ações, paralelismo, fragmentação em parceria com os convênios

com as entidades assistenciais.

A LBA atuava em 26 estados, executava projetos diretos e indiretamente, mantendo convênio com 9.755 com Organizações Governamentais e Organizações Não Governamentais no atendimento à crianças e adolescentes, idosos, portadores de deficiência, famílias e programas de geração de renda. (SILVEIRA *apud* PINTO, 2007, p. 70).

Os serviços, programas e projetos ocorriam de forma fragmentada e desarticulada; as ações eram paralelas às que ocorriam no âmbito das entidades e organizações não governamentais. Os programas eram caracterizados como

Assistência social geral; assistência jurídica; atendimento médico-social e materno infantil; distribuição de alimentos para gestantes, crianças e nutrizes, atingindo creches e abrigos, qualificação e iniciação profissional; liberação de instrumentos de trabalho; orientação advocatícia para regularização e registros de entidades; programas educacionais para o trabalho e geração de renda; assistência ao idoso (asilos e centros de convivência) assistência à pessoa portadora de deficiência; assistência ao desenvolvimento social e comunitário. (SILVEIRA, 2007, p. 70).

A extinção da LBA não representou ganhos para a assistência social; as parcerias com as entidades assistenciais foram reforçadas pela via do Programa Comunidade Solidária. Mais uma vez, a assistência social foi negada pelo Poder Público, porém, dessa vez, na contratendência, como já expresso pela “reforma”. Para Sitcovsky (2008, p. 160), a assistência social estava incluída no Plano Diretor da Reforma como um “setor de serviços não exclusivos do Estado”, portanto, caberia aos segmentos da sociedade civil se responsabilizarem por suas ações, por isso a criação do Programa Comunidade Solidária (PCS).

Por este contexto, percebemos que essa relação de parceria não saiu de cena ao longo dos anos, pelo contrário, com a “reforma” ela foi fortalecida e mantida aos moldes neoliberais. Com isso, ressaltamos a fala Fernandes (1976), dizendo que, como não há ruptura com o passado, este ressurgue na cena histórica e cobra seu preço, o preço alto que a assistência paga durante sua peleja por se tornar

política de direito e se desvincular as práticas de assistência social privada e de cunho filantrópico.

O Programa Comunidade Solidária é um divisor de águas que apresenta a fórmula encontrada para substituir as velhas práticas de filantropia, financiadas pelo Estado brasileiro muito próprias da história da assistência e as “novas” propostas de parceria entre Estado e sociedade, expressas na reforma do Estado. Na acepção do comunidade solidária, as parcerias pressupõe que todos tenham o mesmo objetivo: o de conjugar esforços para o enfrentamento das situações de pobreza e exclusão. As ações estavam centradas em programas emergenciais/assistenciais, insuficientes e descontínuos, direcionados à população em extrema pobreza, condutora da desresponsabilização social do Estado, que transfere para a sociedade, sob o apelo da solidariedade e da parceria, o dever da proteção social. (SITCOVSKY, 2008, p. 160).

Nesse sentido, notamos que o PCS foi um instrumento utilizado pelo projeto de “reforma” que convida o chamado “terceiro setor¹¹” para responder às expressões da questão social na contemporaneidade. A legitimação do “terceiro setor” foi regulamentada pelo Programa de Publicização (integrante do PDRE), como bem definem Boschetti e Behring (2009, p. 154):

O Programa de Publicização se expressou na criação de agências executivas e das organizações sociais, bem como da regulamentação do terceiro setor para a execução das políticas públicas. Esta última estabeleceu um Termo de Parceria com ONG’s e Instituições Filantrópicas para a implementação das políticas.

Com suporte nessa premissa, as mínimas respostas que o Estado neoliberal direcionará às sequelas da “questão social” ocorrerão por meio de políticas sociais com características que atendam aos interesses do projeto neoliberal, ora favorecendo os interesses do mercado, via mercantilização dos serviços de saúde e previdência, ora direcionando às instâncias da sociedade civil a tarefa de manter o “social”, revitalizando ações solidaristas.

¹¹ Entende-se por “terceiro setor”: as ONGs; Fundações; Associações Comunitárias; Movimentos Sociais etc. Contudo, os defensores desse “setor” desconsideram os processos estruturais relevantes para compreensão crítica do termo como: reestruturação produtiva; a reforma do Estado e as transformações ocorridas no próprio desenvolvimento do capitalismo ao longo das últimas décadas patrocinadas pelo receituário neoliberal. (MONTAÑO, 2008, p. 52).

4.3 AS “NOVAS BASES” DE ATUAÇÃO DAS ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL NO CONTEXTO DE CONSTRUÇÃO DO SUAS

Diversas características permearam a relação histórica entre a assistência social brasileira e seus entes privados da sociedade civil. Um elemento, porém, foi constantemente esquecido pela correlação de forças políticas: a democracia. Por anos essa relação foi estreita, mas sempre mediada pela ausência do espectro democrático e, quando Mestriner (2001) nos diz que, ao longo dos anos não tivemos governos compromissados com a legitimação da assistência social como política pública de direitos, ela nos convida a refletir sobre o significado dessa negação; aliás, negada porque envolvia outros elementos enraizados das arcaicas culturas políticas que vão na contramão dos direitos e da democracia, como o clientelismo, o patrimonialismo, o assistencialismo, dentre outros. Aspectos democráticos historicamente renegados e tardiamente concebidos na conjuntura social brasileira e que por anos fizeram falta na elaboração das políticas sociais como instrumentos de direitos.

E por meio dos movimentos advindos da sociedade civil “substancialmente organizada” (DAGNINO, 2002) e em prol da redemocratização que mecanismos de participação e controle social são inseridos na Constituição Federal de 1988, como importantes instrumentos na formulação e execução das políticas sociais. Diversas demandas sociais foram transformadas em propostas políticas em meio às reivindicações de segmentos da sociedade civil que exigiam, não só, a abertura política e democrática em termos de direitos civis e políticos, mas também no anseio por uma abertura participativa junto ao processo da gestão e formulação das políticas sociais. Isto é, uma ampliação dos espaços de participação social que tivesse como objetivo uma nova parceria/relação entre Sociedade e Estado.

Essa relação foi redimensionada na CF/88, que introduziria novas modalidades de gestão e organização das políticas sociais por meio da garantia da participação da sociedade civil na formulação e controle das

políticas públicas em diferentes níveis político-administrativos. (DURIGUETTO, 2005, p. 89).

O *controle social*, por via da inclusão do princípio da “participação popular” na CF/88, tornou-se o instrumento e a garantia de participação da sociedade civil, sendo considerado conquista do processo de redemocratização. Se antes o termo foi usado como forma de controle das massas, o que de fato é posto como novo na Constituição “[...] é o sentido da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais.” (BRAVO, 2002, p.45). Os instrumentos inovadores que possibilitaram a materialização do controle social como meio político-democrático são os *conselhos* de políticas sociais e de direitos e as *conferências*.

Por se caracterizarem como espaços de participação democrática e deliberação, os conselhos têm composição paritária, em que a sociedade civil (prestadores de serviços públicos, usuários, determinadas categorias de trabalhadores das políticas públicas e entes privados e filantrópicos) discutem e deliberam sobre a implementação das políticas. “A sua novidade é a ideia do controle exercido pela sociedade através da presença e da ação organizada de diversos segmentos”. (BRAVO, 2009, p. 4). Já as conferências são eventos realizados periodicamente, com o objetivo de debater os rumos da política para que suas diretrizes de ação sejam norteadas e avaliadas. São instâncias que devem ser compreendidas como espaços contraditórios em que se estabelecem, muitas vezes, entraves culturais e institucionais, mas que de fato são conquistas que trazem possibilidades e estratégias de mudanças na cultura da gestão e implementação das políticas sociais no Brasil.

Embora a Constituição de 1988 seja considerada o marco inaugural que incluiu no plano jurídico a afirmação de uma democracia participativa por meio da ativa participação da sociedade civil, os instrumentos de controle social e democrático só são implementados nos anos de 1990 com a criação das leis orgânicas. “[...] Os conselhos nos três níveis: nacional, estaduais e municipais foram

criados no início da década de 1990, após as leis orgânicas das diversas políticas sociais (BRAVO, 2009, p. 4). No âmbito da assistência social, a CF/88 apresentou diretrizes¹² de descentralização e participação que foram fundamentais para desenhar a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)¹³ e, conseqüentemente, a Política Nacional de Assistência Social.

Em 2002 a assistência social brasileira entrou na agenda governamental e passou por uma expansão no contexto do governo de Luís Inácio da Silva, vindo a ser uma das principais políticas sociais utilizadas no discurso de combate à fome e à pobreza nas duas gestões do então Presidente.

Nas condições políticas da década de 2000, no contexto de hegemonia centro-esquerda, a expansão da Política de Assistência Social motivou resultados importantes quanto à redução dos mais graves níveis de pobreza e miséria. Isso tem ocorrido em associação com uma política de recuperação do valor do salário mínimo, situação que nem de longe altera as formas estruturais de desigualdade de renda e de propriedade da sociedade brasileira. (NOBRE, 2012, p. 29).

É nesse quadro de ampliação e consolidação da democracia e de mudança na conjuntura econômica, política e, consecutivamente, na configuração das políticas sociais, que, no ano de 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi aprovada pela Resolução ¹⁴nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O resultado desse marco legal foi a deliberação para organizar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), fruto também da mobilização dos movimentos envolvidos em defesa da política, e, em particular da categoria de

¹² Art. 204 I-Descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais a esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL,1988).

¹³Art.1ºA assistência social, direito do cidadão e dever do estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LOAS,1993).

¹⁴ A construção coletiva do texto da PNAS ocorreu respectivamente em 21 e 22 de julho de 2004 na cidade de Aracaju e em 21 e 22 de setembro de 2004, no Distrito Federal. Mas a agenda política para o reordenamento da assistência social brasileira já vinha sendo debatida desde 2003 com a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003.

assistentes sociais efetivamente organizados nas conferências.

A nova concepção de Assistência Social a partir de 2004, como direito à proteção social e à seguridade social, tem duplo efeito: o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Nesse sentido, ela é aliada aos desenvolvimentos humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, não só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. (BRASIL, 2004).

Embora a PNAS demarcasse as diretrizes, objetivos e eixos de atuação da assistência social brasileira era necessária sua formatação como política pública de Estado e sua organização na forma de um sistema público não contributivo, ou seja, faltava dar legalidade ao SUAS e tirá-lo da linha tênue entre política de governo e de Estado. E é a partir da lei 12.435 de 2011¹⁵, já no governo da presidenta Dilma Rousseff, que ele se torna o instrumento que operacionaliza a política de assistência social e que alterou alguns artigos da LOAS no sentido de reorganizar as ações e serviços prestados aos usuários da política. A organização de seus objetivos e princípios é estruturada a partir da resolução do CNAS¹⁶. Com esse reconhecimento legal a assistência social brasileira ganha uma nova racionalidade regida por instrumentos técnico-operativos e parâmetros legais que trouxeram avanços para o desenvolvimento e organização das ações.

[...] as disputas políticas no campo da Assistência Social também tem sido efetivadas em um quadro de consolidação da democracia. Isto permitiu que garantissem recursos legais e políticos para o acompanhamento e o controle da execução dos seus programas, bem como uma maior profissionalização e racionalidade institucional a partir da criação do Sistema Único de Assistência Social. Com isto, ganham visibilidade os avanços quanto a organização institucional da Assistência Social, uma condição para combater práticas clientelistas e políticas tradicionais, sobretudo na municipalidade onde a Assistência Social se concretiza (NOBRE, 2012, p. 30).

Essa nova arquitetura institucional e democrática do SUAS traz novas

¹⁵A referida lei alterou a redação os artigos da LOAS (arts.2º,3º,6º,12,13,14,15, 16,17, 20,21,22,23,24,28 e 36).

¹⁶ Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS.

concepções para operacionalizar as ações e serviços. E estas são pontuadas desde o estabelecimento de eixos estruturantes¹⁷ que delineiam e especificam a estrutura da política, e um desses eixos propõe a alteração da relação da sociedade civil com o Estado.

O eixo denominado de “novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil” da PNAS retoma o texto constitucional de 1988 e o conteúdo da LOAS, reforçando a noção de que as ações de assistência social no país devem ser um conjunto de ações tanto de iniciativas da sociedade civil como do Estado àqueles que delas necessitam.

O legislador constituinte de 1988 foi claro no art. 204, ao destacar a participação da sociedade civil na execução dos programas através das entidades beneficentes e de assistência social, bem como a participação na formulação e no controle das ações em todos os níveis. **A Lei Orgânica de Assistência Social propõe um conjunto integrado de ações de iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir proteção social para quem necessitar.** (BRASIL. PNAS, 2004, p. 46) (grifamos).

Nesse contexto, estabelecer “novas bases” para a relação histórica da política com as entidades significa exatamente incluir os paradigmas de proteção social, de aspectos democráticos e de garantia de direitos em uma relação que historicamente não prezou por tais elementos. Assim, a proposta é de que a relação com a sociedade civil ocorra de dois modos, sendo o primeiro por meio do controle social e na fiscalização das ações; o segundo, no âmbito da gestão e execução direta dos serviços socioassistenciais no contexto da parceria público privado. “Com esse novo marco jurídico (CF/ 1988 e LOAS/1993) surgem duas outras lógicas, a da gestão e do controle social, ao afirmar novos paradigmas para a política de assistência social: garantia de cidadania, proteção social, caráter não contributivo [...]”. (PAZ, 2010, p. 104).

¹⁷Matricialidade sociofamiliar; Descentralização político-administrativa; Territorialização; Financiamento; Controle Social; Política de Recursos Humanos; Informação, monitoramento e avaliação; O desafio da participação dos usuários e as **Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil.** (BRASIL, 2004, p. 39). (grifamos)

Sob essas “novas bases” que estruturam elementos mais racionalizados da gestão e execução da política, as entidades passam a ser compreendidas como “parceiras”, “colaboradoras”, “cogestoras” e integrantes do SUAS. Embora a primazia seja do Estado, as entidades devem ser “prestadoras complementares na oferta de serviços além de exercer o controle social sobre a política”. (BRASIL, 2004, p. 47).

A partir do processo de descentralização e participação, as entidades socioassistenciais são compreendidas como parcerias instituintes da cidadania social através da convalidação de uma política pública, financiadas por um orçamento público, ampliando a ação do governo e, desta forma, fortalecendo o caráter público que gera direitos. Portanto, as entidades e organizações de assistência social devem participar democraticamente dos espaços públicos de controle social e prestar contas de suas ações quando acessam o fundo público. (PAZ, 2010, p. 105).

Dessa forma, o objetivo é as entidades atuarem de forma integrada aos equipamentos públicos para garantir o referenciamento dos usuários dentro da política. Conforme a mais recente alteração da LOAS, em seu artigo, há o reconhecimento, por parte do Estado, de que as entidades são integrantes do SUAS

As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação. (BRASIL, 2011).

A rede socioassistencial é composta por equipamentos públicos e privados e o vínculo com as entidades é reconhecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), órgão da administração pública responsável por coordenar a PNAS. Para garantir a funcionalidade da rede socioassistencial foram criados os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), equipamentos públicos criados para referenciar os usuários junto ao sistema de proteção social básica e especial, respectivamente, sendo um importante avanço

para tentar romper com os paradigmas do passado de quase inexistência de equipamentos públicos na área.

De acordo com o Censo SUAS realizado em 2014 existem 8.105 unidades de CRAS, e 2.371 CREAS nacionalmente, além da existência de 213 Centros “Pops”, ofertando atendimento às pessoas em situação de rua. No que se refere a alta complexidade, o Censo SUAS informa que foram cadastrados 5.327¹⁸ equipamentos que oferecem serviços de acolhimento institucional atuando nas esferas municipais, e 103 cadastrados na esfera estadual.

Os CRAS são unidades públicas estatais que executam serviços da proteção social básica (PSB), organizando e coordenando a rede de serviços socioassistenciais nos territórios, tanto serviços da política como se articulando com as demais políticas sociais setoriais. No âmbito do trabalho social com as famílias o CRAS executa seu principal programa o PAIF – Programa de Atenção Integral às Famílias, além de outros serviços socioassistenciais. Conforme define a orientação técnica

Esta unidade pública do SUAS é referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de proteção básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no seu território de abrangência. Estes serviços, de caráter preventivo, protetivo e proativo, podem ser ofertados diretamente no CRAS, desde que disponha de espaço físico e equipe compatível. Quando desenvolvidos no território do CRAS, por outra unidade pública ou entidade de assistência social privada sem fins lucrativos, devem ser obrigatoriamente a ele referenciados. (BRASIL, 2009, p. 9)

No âmbito da proteção social especial (PSE) existem dois níveis de complexidade na oferta dos serviços e ações, a proteção social de média complexidade e de alta complexidade. No que concerne a média complexidade os equipamentos que garantem a oferta de serviços são os Centros Especializados da Assistência Social (CREAS), que tem o objetivo de atender “famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos. Devido a natureza e ao

¹⁸ O Censo de 2014 não demonstrou a quantidade de equipamentos por categoria (se público ou privado) fato que dificulta o conhecimento sobre a quantidade de convênios e parcerias existentes no âmbito nacional.

agravamento destas situações, implica acompanhamento especializado, individualizado, articulado com a rede.” (BRASIL, 2011, p. 21). Recentemente, foram criados, também nesse nível de proteção, os chamados Centros Pop, que atuam como equipamentos especializados no atendimento e oferta de serviços à população em situação de rua. Já a proteção social de alta complexidade representa aqueles serviços que garantem

[...] proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência, e ou, em situação de ameaça necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário. Tais como: Atendimento Integral Institucional; Casa Lar, República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas Socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciados); Trabalho Protegido. (BRASIL, 2004, p. 38).

Em todos os níveis de proteção social e de complexidade dos serviços, existem vínculos de parceria com as entidades e organizações da sociedade civil, que executam desde os serviços da proteção social básica executados pelos CRAS, como o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV), como também os serviços de acolhimento institucional realizados pelos chamados “abrigo” no âmbito da proteção especial de alta complexidade para todos os segmentos e faixas etárias. Nesse sentido, segundo a política, “[...] a nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação [...]” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 47).

Embora os marcos legais instituíam as diretrizes para que a oferta de ações e serviços das proteções sociais seja tanto pública como privada, apenas recentemente, com as alterações postas na LOAS, é que houve a redefinição e a tipificação das entidades, especificando suas formas de atuação. As entidades foram caracterizadas como: entidades de atendimento; assessoramento e defesa de direitos. Perspectiva que organiza e delimita as atribuições e competências de cada entidade. Como bem define a LOAS: “Consideram-se entidades e organizações de

assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos”. (BRASIL, 2011).

Definir o conceito de atuação das entidades e organizações de assistência social foi um avanço significativo para o SUAS, pois possibilitou o “enfrentamento do núcleo duro da relação público-privada na assistência social, num confronto entre forças de conservação e forças de superação [...]”. (RAICHELIS, 2010, p. 19). Outro avanço foi a construção da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais,¹⁹ que estabeleceu e organizou a definição dos serviços que devem ser ofertados tanto pelos equipamentos da rede pública como através das entidades privadas.

As entidades de atendimento são aquelas que prestam serviços, executam programas ou projetos de atendimento e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal. As entidades de assessoramento prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social. As entidades de defesa e garantia de direitos prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, de forma direcionada ao público da política de assistência social. (BRASIL, LOAS, 2011).

No Censo SUAS realizado em 2010 foi caracterizado que: 41,4% das entidades prestam serviços no âmbito da assessoria; 53,9% atuam na defesa e garantia de direitos; e a maioria, 90,2%, presta serviços de atendimento socioassistencial (serviços, programas e projetos).

Sobre os tipos de atendimento ofertados pelas entidades, já nos dados do

¹⁹Na reunião do CNAS ocorrida nos dias 11 e 12 de novembro de 2009, foi aprovada a Resolução Nº 109, que discorre sobre a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Censo de 2011²⁰, constatou-se que 26% oferecem exclusivamente serviços de assistência social e 56% executam predominantemente esse atendimento. O principal segmento-alvo das ações são crianças e adolescentes: 42,7% delas trabalham com fortalecimento de vínculos para crianças e jovens de seis a quinze anos, inclusive em situação de trabalho infantil, e 33,8% atendem adolescentes de 15 a 17 anos. O atendimento a idosos é realizado em 25,5% das entidades privadas, e 8,8% delas oferecem proteção social básica para idosos em domicílio. Assim, para que a entidade seja reconhecida como integrante do SUAS por meio dos convênios, a LOAS incluiu em seu artigo 6º a exigência da inscrição nos conselhos municipais ou do Distrito Federal e da integração ao cadastro de entidades.

[...] as entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantindo financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social [...]. (BRASIL, LOAS, 2011)

Nessa perspectiva de racionalização e regulamentação das entidades ao vínculo com o SUAS, foi elaborado, recentemente, o Cadastro Nacional das Entidades de Assistência Social²¹, o CNEAS, e embora não esteja concluído será uma ferramenta importante para conhecer o perfil das entidades que compõem a rede socioassistencial, e assim construir indicadores tanto de monitoramento como de avaliação da chamada gestão compartilhada e complementar.

Levando em consideração a heterogeneidade de entidades e organizações de assistência social, são essas formas de regulação e caracterização consideradas avanços significativos, pois têm o papel de propor às entidades o entendimento de que suas ações devem estar integralizadas a um sistema público de proteção social que procura garantir direitos. Percebe, porém, em meio a essa

²⁰Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2012/julho/censo-suas-2011-mostra-expansao-dos-servicos-em-todo-o-pais>. Acesso em: 05 de Março de 2014.

²¹ Disponível em: http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/04/prefeituras-ja-podem-acessar-o-cadastro-das-entidades-de-assistencia-social?fb_action_ids=10201628021609203&fb_action_types=og.likes. Acesso em: 11.abr.2014.

racionalidade das ações e no discurso posto na redação da política que, o objetivo e, sobretudo, o grande desafio é “[...] fazer com que todos os agentes desta política, OG e/ou ONGs, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos.” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 48); ou seja, no discurso da política, as entidades são postas como integrantes deste modelo, porém, o desafio está em saber se há, por parte delas, o reconhecimento dessa integração.

Partindo de um entendimento crítico de que a diretrizes e orientações das políticas sociais perpassam pelas contradições da sociedade e pela correlação de forças políticas e econômicas dos sujeitos nela envolvidos, resta claro na redação da política que o objetivo do Estado não é romper com a histórica parceria com a sociedade civil, mas sim adaptá-la ao contexto de racionalização baseada, sobretudo, no chamado *pluralismo de bem-estar* característico das políticas sociais no marco do neoliberalismo, no qual não só o Estado, mas, também, o mercado e a sociedade civil (em seu conceito distorcido pela atual conjuntura como “terceiro setor”), [...] se tornam “atores fundamentais nas decisões e na prática da política social. Ele é indubitavelmente ideológico e representa uma mudança de fundo usado como eufemismo das políticas sociais de corte neoliberal”. (MIOTO, *apud* PEREIRA, 2009, p.138).

E é sob esse contexto que a PNAS se ergue; por um lado, a estruturação dessa racionalidade propõe elevar as entidades ao patamar de equipamentos que executem serviços como direitos, na intencionalidade e no desafio de romper com os fantasmas que historicamente permearam a parceria público e privado na assistência. Por outra via, estabelecer essas “novas bases” pode ser arriscado diante do contexto neoliberal que prega o discurso de ressignificação da sociedade civil, obscurecendo sua capacidade de articulação e envolvimento político, elevando-a apenas ao papel de executora e colaboradora das ações junto a um Estado cada vez mais minimizado para as políticas sociais universais.

Dessa forma, as entidades podem assimilar [...] “o discurso da importância e necessidade da parceria, entendida como um benefício para a

entidade e população usuária, como alternativa para se atingir o bem comum. (RIBEIRO, 2000, p. 5).

4.4 REFLEXÕES SOBRE O PERCURSO DE IMPLANTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Nesta seção, aduzimos algumas reflexões sobre a constituição e a implementação da política de assistência social no município de Fortaleza. Optamos por um recorte que vai desde as ações no âmbito da assistência social realizadas pelo governo municipal de Juraci Magalhães, em meados dos anos de 1990, até a atual gestão de Roberto Cláudio Bezerra.

A assistência social no município de Fortaleza não se distinguia muito das ações repletas de paralelismos, fragmentações e assistencialismos realizados em âmbito nacional em meados da década de 1990 conduzidas e gerenciadas especialmente pela LBA, um longo período de negação dos preceitos constitucionais de 1988 e de negação da LOAS em 1993. Nesse período a gestão de Fortaleza estava nas mãos de Juraci Magalhães, na época filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); o mesmo assumiu a prefeitura para substituir Ciro Gomes que renunciou para candidatar-se ao governo do estado.

No ano de 1988, Ciro Gomes ganhou as eleições municipais em Fortaleza e, com seu vice Juraci Magalhães, começou a administrar a cidade, com limpeza das ruas e o saneamento das contas da Prefeitura. Dois anos depois, em 1990, Gomes renuncia à administração municipal e, junto com Tasso Jereissati, Assis Machado, Sergio Machado, entre outros, deixa o PMDB filiando-se ao recém-formado PSDB. No mesmo ano candidata-se ao governo do Estado, e Juracy Magalhães assume o cargo de prefeito de Fortaleza, (SANTOS, 2006, p. 55).

A gestão de Magalhães se baseou no incremento da infraestrutura por meio da realização de obras como a construção de terminais de ônibus criando um sistema de transporte integrado dos bairros aos principais terminais; iniciativas que fizeram com que recebesse grande apoio da população. Por outro lado, o gestor realizou poucas intervenções na área social.

Ao final de seu governo, Juraci Magalhães realizou em torno de 2,5 mil obras e, com isto, obteve grande apoio da população atingindo índices de

aprovação superiores a 80% que, no final de sua administração, chegou em torno de 90%. Já na área social houve uma tentativa de ampliar os centros integrados de educação e saúde e uma atuação voltada para carências imediatas [...] programas com formas tradicionais de assistência, acrescidas de tentativas de possibilitar aos bairros menos favorecidos maiores chances para aumentar a renda familiar e a gestão independente dos recursos. (SANTOS, 2006, p. 56).

Em síntese, a gestão municipal não estava preocupada em realizar ações de caráter contínuo, mas sim “apagar” os “incêndios” imediatos de uma cidade com imensos problemas sociais. A reeleição de seu pupilo político e partidário Antonio Cambraia no ano de 1992 foi a forma encontrada por Juraci para que o mesmo desse continuidade ao seu projeto político e finalizasse as obras inacabadas deixadas estrategicamente por ele. Na área social, comparadas a continuidade e ampliação das obras de infraestrutura, permaneceram tímidas e limitadas, a única diferença na concepção de Santos (2006) entre as duas gestões foi a criação da Fundação da Criança e da Família (FUNCI) que tinha como objetivo centralizar as ações junto a estes dois segmentos. Além da FUNCI, “houve a criação do Programa Criança da Cidade, que tinha caráter intersetorial voltado pra saúde, educação, o emprego e a proteção” (SANTOS, 2006, p. 58).

Em meio a essa conjuntura de ações descontínuas e paralelas não havia um órgão gestor específico para a assistência social como preconizava a LOAS, o que existia conforme Almeida (2014) era uma Fundação de Serviço Social responsável por organizar as ações em nível municipal, mas distantes das prerrogativas legais de 1988 e 1993. Na segunda gestão de Magalhães em 1996, a partir de uma reforma administrativa a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) - criada a partir da lei 8.000/977 - tinha com propósito articular ações de cunho “[...] intersetorial das políticas de promoção e recuperação das condições de emprego e renda, educação, saúde, abastecimento, habitação, cultura, esporte, lazer e ação social [...]” (FORTALEZA, 1997 *apud* ALMEIDA, 2014) (grifamos).

Chama atenção o termo “ação social” prova da inexistência de serviços e ações pregadas na perspectiva dos direitos, ao que percebe, estes anos foram considerados infrutíferos para a assistência social em âmbito local. De acordo com a

mesma autora somente depois de dois anos de constituição da SMDS é que foi criada Coordenadoria de Assistência Social que dialogava com os preceitos da LOAS. Nesse mesmo contexto foi criado o Conselho Municipal de Assistência Social, mas sua regulamentação só foi de fato institucionalizada em março de 2000.

Nos anos seguintes em que Juraci Magalhães continuou no poder, devido sua reeleição, a assistência social mais uma vez continuou a margem, mantida na condição de mera coordenadoria vinculada a Secretaria de Educação e Assistência Social (SEDAS). Muitos dos convênios das entidades socioassistenciais aqui analisadas datam desta época. Tal realidade permaneceu até 2007 já que na gestão de Luizianne Lins, do Partido dos Trabalhadores (PT), a estratégia política foi redefinir a estrutura da assistência social municipal criando a SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social²². Conforme, Alves e Campos 2012, “criar a primeira Secretaria Municipal foi um fato histórico, por ser uma decisão política que se contrapõe às relações clientelistas e “politiqueiras” antes existentes no campo da assistência social”. (ALVES; CAMPOS, 2012, p. 14). Segundo as mesmas autoras, Fortaleza era a única capital onde não existia um órgão gestor destinado a assistência social, e a criação da SEMAS proporcionou a possibilidade de redefinição de valores históricos.

O mandato de Luizianne Lins, que foi de 2005 a 2013, trazia como proposta a participação popular, por meio da implementação dos Orçamentos Participativos²³ (OPs) e na construção de ações e propostas de políticas públicas principalmente direcionados às chamadas minorias como os LGBTs; Movimento Negro; Mulheres; Pessoas com Deficiência dentre outros segmentos que tiveram suas demandas sistematizadas em coordenadorias específicas. Tais ações se articulavam às demandas de assistências social, à época expandiu-se o número de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). De acordo com Alves e

²²A SEMAS foi criada, através da Lei Complementar nº 0039, de 10 de julho de 2007, publicado no diário Oficial do município em 13 de julho de 2007. (ALVES; CAMPOS, 2012).

²³ O Orçamento participativo chega em Fortaleza na primeira gestão de Luizianne Lins tendo como referência as experiências realizadas no município de Porto Alegre na administração do também petista Olívio Dutra. (SILVA, 2013).

Campos (2012), quando a gestora assumiu Fortaleza tinha apenas oito CRAS, até o final de seu mandato haviam sido criados 24 espalhados por todas as regionais da cidade. Além disso, foram criados Centro de Referência Especializado para População de Rua, os chamados Centros POP, houve a ampliação do número de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência da Mulher Francisca Clotilde e Casa de Abrigo para Mulheres Vítimas de Violências Domestica, dentre outros equipamentos sociais vinculados a assistência social.

A criação da SEMAS no município de Fortaleza é, por natureza, um avanço na construção da mencionada política na cidade, conduzindo a uma atenção direcionada para a Assistência Social, trazendo pela primeira vez, consonância com os progressos definidos em nível nacional relacionados a orçamento, participação popular e à garantia de acesso aos direitos por parte da população mais pobre e vulnerável, o que representa também os passos iniciais no caminho da implantação do Suas na capital. (ALMEIDA, 2014, p. 36).

Logicamente que a decisão política de reestruturar a assistência social em nível municipal combinou-se com a nova arquitetura da política estruturada a partir de 2004 com a PNAS e as Normas Operacionais Básicas. Não devemos esquecer que a conjuntura política nacional também favoreceu para que a gestora incrementasse a estrutura de suas secretarias de acordo com as prerrogativas políticas nacionais tendo como referências as duas gestões dos governos de Luís Inácio da Silva e de parte da gestão da também petista Dilma Rousseff. Considerando que política pública também se faz em meio à dimensão político-partidária em nosso país, consideramos que o cenário foi favorável à gestão que de outro lado também teve compromisso e articulação em suas bases de alianças para formar uma equipe de referência na área que pudesse estruturar as ações da então secretaria.

Em torno a uma tensa correlação de forças político-partidária, Luizianne Lins rompe com um de seus principais aliados nas proximidades do processo eleitoral de 2012, o governador Cid Gomes. Isso porque na intenção de eleger seu sucessor, Elmano de Freitas, também do PT, não concordou em apoiar

um candidato sugerido pelo então governador; este preferiu apoiar politicamente a candidatura de um membro de seu partido, o médico Roberto Cláudio Bezerra, do recém criado Partido Republicano da Ordem Social (PROS). Diante do cenário de tensão e ruptura de alianças, Luizianne não consegue alavancar a eleição de seu candidato e o candidato do PROS é eleito em uma disputa acirrada no segundo turno com 53,02%²⁴ dos votos contra 46,98% de Elmano de Freitas.

Foi envolto a esse contexto político que a SEMAS é desestruturada já no primeiro ano de mandato do prefeito eleito dando lugar a Secretaria Municipal de Trabalho Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA):

[...] orientação seguida pelo governo do estado com a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), o que nos pareceu uma medida contraditória ao Suas, à PNAS e a à LOAS, quando coloca centralmente a questão do trabalho e da qualificação profissional em detrimento da assistência social. (ALMEIDA, 2014, p. 39).

Novamente a assistência social municipal fica a sombra de outras ações e programas, sendo reduzida a uma Coordenação de Gestão Integrada de Assistência Social (organograma - ver os anexos). Esta coordenação é responsável por coordenar as chamadas Células, dentre as quais de proteção social básica; de proteção social especial; célula de benefícios; de gestão do SUAS e de gestão do Fundo Municipal de Assistência Social. Um dos sujeitos da nossa pesquisa explicou as mudanças na estrutura da secretaria,

“A secretaria no início do governo Roberto Cláudio ela teve uma modificação, antes ela era Secretaria Municipal da Assistência Social, SEMAS, e hoje ela é SETRA, Secretaria do Trabalho Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e hoje ela não é mais uma secretaria exclusiva de assistência social, ela tem outras políticas envolvidas, tem a Segurança Alimentar e Nutricional e o Trabalho e Qualificação Profissional e dentro dela tem três coordenações, a COIAS, que é a coordenação integrada da assistência social, nós temos a coordenação da segurança alimentar e nutricional a CONSAN, e a COTRAP que é a coordenadoria do trabalho e qualificação profissional. Dentro da assistência social nós temos cinco gerências que é a gerência da PSB a gerência da PSE a gestão do SUAS,

²⁴Disponível em: http://apps.trece.jus.br/tre/eleicoes/ele2012/resultados/municipios/fortaleza/fortaleza-2t-res-resultado_para_prefeito.html. Acesso: 23. Jan. 2014.

*Célula de Benefícios e o Fundo Municipal da Assistência Social.] FMAS.”
(Gestor municipal 2).*

De acordo com os dados fornecidos pela atual gestão, atualmente existem 26 CRAS em funcionamento no município; dois a mais que a realidade da gestão passada. Foram criados mais 6 CREAS e mais um Centro de Referência para População em Situação de Rua. De acordo com as informações coletadas em campo, a proposta é ampliar ainda mais, sobretudo o número de CREAS que passariam de 6 para 12 equipamentos. Alguns representantes das entidades teceram comentários sobre as expectativas da atual gestão na condução da assistência social em Fortaleza:

“[...] nesse momento nós estamos vivendo um retrocesso com o fim da SEMAS, tem anúncios de novas contratações, de novos equipamentos, eu estou com expectativa, mas eu tô pagando pra ver”. (Representante 3 – Entidade).

*“Eu tenho o maior respeito pela atual gestão, mas em termos técnicos de condução da política me diga uma coisa, como é que você pode entender um químico ser secretário de assistência social? Qual a sensibilidade e o conhecimento técnico que essa pessoa tem pra conduzir uma política como a de assistência social no município de Fortaleza? A política de assistência social trabalha com necessidades que urgem, não dá tempo de aprender, o gestor público precisa casar o que é político com o que é técnico.”
(Representante 1 – Entidade).*

No tocante a parceria/público privada identificamos por meio das falas dos gestores municipais (capítulo 3 e 4) e de alguns representantes de entidades que o processo de chamada pública realizado para selecionar as entidades melhorou nos últimos anos. Um dos gestores falou sobre a chamada pública, e como a relação de parceria vai ampliar a oferta de outras modalidades de serviços destinados:

“As primeiras chamadas aconteceram em 2009, ainda na gestão passada, a gente teve chamada em 2009, 2011 e agora a gente tá com três processos de chamada pública em aberto, a chamada pública pra Residência Inclusiva que ela é voltada pra jovens e adultos com deficiência, uma chamada pública pro Centro Dia, que ela é voltada pra jovens e adultos com deficiência que tem alguma limitação e aí o trabalho do Centro Dia é pra ser

realizado não só com as pessoas com deficiência, mas também com os familiares, e a terceira chamada pública que abriu foi pro Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que a gente abriu nas faixas etárias de 7 a 17 anos podendo haver, dependendo da realidade do território [...]” (Gestor municipal 1).

O Plano Municipal de Assistência Social elaborado na gestão atual da SETRA, na seção do cofinanciamento, diz que um dos pontos obrigatórios da assistência social para os próximos anos é a “garantia de recursos para qualificação das entidades da rede privada inscritas no CMAS e no CADSUAS.” (FORTALEZA, 2014).

Dois pontos chamaram atenção na seção de cofinanciamento do Plano Municipal, primeiro a proposta de “criação de uma lei que garanta o percentual mínimo de 5% do orçamento do município para a assistência social” – Segundo, sugere a “Criação de lei municipal de incentivo fiscal para as empresas privadas para o financiamento de projetos de assistência social” – Ou seja, processos contraditórios que, em parte tentam tencionar a busca de mais recursos para a política com o objetivo de ampliar a oferta de serviços e benefícios, por exemplo. Mas que, em contrapartida, propõe subvenção das empresas privadas que financiem projetos que deveriam ser de responsabilidade estatal. É em meio a esse cenário contraditório que a construção e a desconstrução de alguns elementos da assistência social no âmbito municipal está se constituindo.

E, embora no campo conceitual a SETRA tenha sido criada para realizar outras demandas para além da assistência social, levando em considerações outras finalidades, sua diretriz conceitual se contradiz quando que a meta é ter “[...] o comando único na assistência social. A descentralização administrativa, política e financeira. A universalização do acesso, o atendimento às necessidades sociais e a participação popular”. (FORTALEZA, 2014). Embora saibamos que de fato a responsabilidade da assistência social municipal é de primazia da gestão municipal, suas ações se dissipam para outras áreas; e nesse sentido o que foi construído até agora pode perder-se em meio a um processo de desestruturação que envolve

intensa disputa e vaidade política.

4.5 O SUAS SOB A ÓTICA DAS ENTIDADES: ENTRE NORMATIZAÇÕES, CONSTRUÇÕES E CONTRADIÇÕES

Como já exposto, as normativas que estruturam a política de assistência social brasileira apresentam e definem com clareza quais são as funções das entidades socioassistenciais na relação com SUAS. A proposta é fazer, com apoio nas “novas bases” com a sociedade civil, uma parceria “complementar” na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios. O discurso da política é de que o Estado deve “estimular” e produzir “espaços de colaboração”, pois se discursa na atual conjuntura das políticas sociais que “[...] Desconhecer a crescente importância da atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais é reproduzir a lógica ineficaz e irracional da fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações.” (BRASIL, 2004, p. 47).

Na “fala” da PNAS, as entidades são “prestadoras complementares”, mas, nas falas dos sujeitos que as representam, o que significa essa complementaridade? Qual a compreensão que seus representantes têm da parceria que firmam com o Poder Público? As entidades estão no discurso do SUAS, mas se reconhecem como integrantes deste sistema? E quais as contribuições para o reconhecimento e fortalecimento como um sistema de direitos? São estas indagações que pretendemos responder a partir das reflexões trazidas nas falas dos sujeitos que coordenam e gestam as entidades socioassistenciais as quais mantêm vínculo de parceria com a gestão municipal em Fortaleza.

4.5.1 Os significados de “integrar” o SUAS

Os depoentes demonstraram contradições em suas falas, pois ora dizem que suas entidades se reconhecem como instituições integrantes do SUAS, o que confirma em parte nossa hipótese. Em outros momentos, todavia, fazem questão de

ressaltar que os serviços prestados pelos convênios são mais eficientes do que os executados por equipamentos públicos como os CRAS. Atribuem o diferencial de seus atendimentos a outras parcerias firmadas, sobretudo com instituições internacionais de caráter religioso. Duas das instituições analisadas recebem recursos da mesma organização filantrópica internacional:

[...] A gente tem convênio com a SETRA, mas também temos parceria com a instituição internacional que apadrinha nossas crianças e a gente tem parcerias com mais de trezentas empresas além de outros órgãos públicos, mas nosso carro chefe é a parceria com a instituição internacional [...] (Representante 4 – Entidade).

[...] nós estamos dentro dos parâmetros, mas modéstia parte nós fazemos bem melhor do que o próprio CRAS. Nós temos outros parceiros o principal é o de apadrinhamento com uma instituição internacional e os padrinhos ajudam nas despesas com os meninos, então a gente tem até um complemento maior do que o CRAS tem porque a gente tem outras parcerias e o CRAS só tem o governo. (Representante 2 – Entidade.)

[...] muitas vezes a gente faz mais do que quem está lá entre quatro paredes, que não é daqui da comunidade, que não sabe da nossa realidade, nosso projeto é referência, se você se perder aqui dentro é só perguntar onde fica o projeto que todo mundo vai te dizer aqui no território. (Representante 4 – Entidade).

Sim, nós somos totalmente integrados, se você for na prefeitura vai ver que ela só é gestão plena porque tem nossa parceria, eu tenho capacidade de acolher duas vezes mais do que a unidade de abrigo estatal. (Representante 1 – Entidade).

As falas dos depoentes demonstram como a visão ideológica neoliberal prevalece junto aos segmentos que compõem a sociedade civil, que a ideologia apelidou de “terceiro setor” ao relatar que: “*nós fazemos bem melhor do que o próprio CRAS*”, a entrevistada 2, afirma que as ações do Estado por meio de seus equipamentos são incompetentes e incapazes para tal; por isso a finalidade e necessidade das parcerias. E esse é exatamente o discurso pregado pelo projeto neoliberal, o que ratifica a função das parcerias no contexto da ideologia do terceiro setor²⁵.

²⁵ Conceito cunhado por Montaño quando diz que, “parte da compreensão da ação social dos indivíduos desenvolvida no âmbito de uma abstrata “sociedade civil”, não só desarticulada da base econômica e das

A função ideológica das parcerias não é de compensar, mas sim de encobrir e gerar aceitação. O discurso ideológico é de que se faz necessário uma “transferência” de responsabilidade de um setor falido, ineficiente, burocrático (Estado), para outro mais eficiente, empreendedor e livre (sociedade civil). (MONTAÑO, 2008, p. 226).

Indagados acerca da articulação com outros equipamentos que compõem a rede socioassistencial (segundo a PNAS, as entidades compõem a rede), os representantes conseguiram identificar e reconhecer equipamentos como CRAS, CREAS, além de outros serviços de outras políticas como os postos de saúde. Assinalaram que buscam realizar as articulações e encaminhamentos setoriais e intersetoriais no território, contudo, destacam que, por conta dos limites de atendimento dos serviços públicos, costumam recorrer à “*rede de apadrinhamento*” dos parceiros privados por obterem respostas mais efetivas. Isso ficou bem claro na fala da representante 2.

Na esteira destas reflexões remetemo-nos ao estudo de caso realizado Ferreira (2012), no qual constatamos que a entidade socioassistencial de cunho filantrópico analisada na pesquisa preferia realizar vínculos de parceria com a “rede de solidariedade” local (parceiros privados e voluntários) em detrimento da rede pública. Os argumentos convergem com os mesmos utilizados pelo representante 2, quando se refere aos limites de atendimento e eficiência do setor público.

Ao abordar sobre a formatação das políticas públicas no Brasil Yasbek (1993) infere que sua concepção no Brasil foi historicamente acompanhada por distorções e deslocamentos do âmbito do direito, pois estão calçadas “[...] matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas, o que reproduz a ‘cidadania invertida’ e relações de dependência” (1993, p. 50).

contraditórias relações de produção (numa clara deseconomização das relações sociais), mas também desconectada dos conflitos delas derivados promovendo uma despolitização das mesmas)” (...) (2014, p. 38)

Em nenhum momento desta pesquisa foi declarado pelos depoentes das entidades a intenção de reivindicar ou cobrar junto aos órgãos de controle social e ao Poder Público, de modo geral, melhorias na qualidade do serviço prestado. As falas se reduziram aos aspectos comparativos entre ineficiência do setor público e suposta eficiência do setor privado.

Isso nos leva a asseverar que, se as entidades se denominam mais eficientes do que os equipamentos públicos na condução e execução dos serviços firmados por meio dos convênios, elas continuam sendo equipamentos que não fazem parte do SUAS, pois, no entendimento dos depoentes, a integração ao sistema se limita ao cumprimento das normativas e parâmetros legais exigidos pela PNAS para que possam receber os recursos financeiros.

[...] se nós tivermos uma criança atendida por nós a gente encaminha pro médico esse óculos é comprado e o CRAS não pode fazer isso, ele pode fazer os encaminhamentos, mas você sabe bem como é que é né? A gente procura o suporte da rede de apadrinhamento que demora menos. Por exemplo, vamos dizer que uma criança nossa do PETI deixa de vir pra aula, o CRAS ele pode ligar, mas ele não tem uma pessoa pra ir visitar, eu tenho uma visitadora, não é assistente social, ela tem formação de nível médio, mas ela vai tem uma ficha pra preencher, ela acompanha ver o que aconteceu se foi algum problema na família, se foi algum problema de saúde ai ela traz a informação de volta pra gente e ela chega pra gente e a gente dá uma ajuda seja um aconselhamento ou outra coisa. (Representante 2 – Entidade).

Fica evidente o fato de que o reconhecimento como integrante do sistema ocorre apenas na esfera do repasse de recursos ou no reconhecimento legal da parceria pela SETRA. Além disso, há o desconhecimento da metodologia de trabalho dos CRAS no acompanhamento às famílias, bem como da falta de conhecimento sobre a atuação dos assistentes sociais naquele espaço. Afirmou que a entidade não dispõe de recursos para custear os serviços de profissionais da Psicologia e do Serviço Social. O mais contraditório é que, nos termos de parceria e convênio, é exigida a contratação de alguns desses profissionais, como consta nos formulários de orientação da SETRA (vide anexos). A ausência de recursos foi a

justificativa utilizada para a não contratação. Chama-nos a atenção o fato de a instituição enaltecer outros convênios e parcerias para custeio de algumas atividades, mas, no que se refere á contratação destes profissionais, não referiu nenhuma fonte de financiamento.

Sim, a gente se reconhece, porque nós atendemos a comunidade da forma que a SETRA e o governo federal dita as regras, mas nós temos um diferencial muito grande que é o trabalho espiritual com essas crianças, então isso faz toda a diferença porque a gente vai trabalhar a família e a criança num contexto amplo [...] (Representante 2 – Entidade).

Consideramos, ainda, que as parcerias são formas de acessar o fundo público por meio da captação de recursos estatais. Para Montañó (2008, p. 210), “[...] a captação de recursos passa de atividade funcional para atividade essencial e torna-se um fundamento da “missão” organizacional.” Nessa perspectiva, entendemos que o SUAS é só mais um dentre tantos parceiros que contribuem para que as entidades realizem suas “funções sociais” muitas vezes com forte apelo espiritual e missionário desvinculado da perspectiva dos direitos.

[...] o principal objetivo é tirar a criança da pobreza espiritual e física quando diz espiritual tá voltado pro cunho religioso porque nós somos uma instituição religiosa, quando digo físico é pra criança poder se tornar autossustentável, ser uma pessoa que possa contribuir com a sua comunidade contribuindo pra ser uma comunidade melhor. (Representante 2 – Entidade).

A depoente deixa claro os objetivos da instituição, a execução de ações assistenciais confundindo o termo, “assistencial”, com a política de assistência social. Há uma distinção conceitual entre ações de cunho assistencial, fundadas pelo dever moral, filantrópico e espiritual e as ações e serviços socioassistenciais pautadas na perspectiva dos direitos.

Nesta sociedade estruturada a partir de relações privadas de mando, obediência e lealdade, floresceu a “cultura do assistencial” que infantiliza, tutela e torna mais vulneráveis os segmentos empobrecidos e subalternizados da classe trabalhadora, bloqueando seu acesso a esfera pública do direitos e da cidadania. (RAICHELIS, 2010, p. 16).

Para Montaño (2008) uma das alternativas das organizações sociais ditas e reconhecidas pela lógica neoliberal como “terceiro setor” é

[...] a prestação de serviços gratuitos, obtendo financiamento externo (estrangeiro, empresarial, ou em parceria com o Estado) trata-se de uma moderna versão da agência de caridade, reproduzindo a quase totalidade das características voluntaristas das velhas práticas organizadas de filantropia e caridade desenvolvidas no seio da sociedade civil. (MONTAÑO, 2008, p. 196).

A fala do representante 2 é significativa, quando admite que:

[...] as pessoas sabem o que estão recebendo, mas também elas podem ver como algo assistencialista né? (Entrevistada 2 – Entidade).

Esse é um dos principais desafios, quando se fala de parceria no âmbito da assistência social, porque, ao longo do processo histórico, essa relação foi mediada por diversos entraves que advêm de nossa formação sociopolítica, como apontado em linhas passadas. Em sua pesquisa sobre os usuários da assistência social, quem são e como concebem a política, Silva (2014) identificou o fato de que:

[...] as instituições e serviços socioassistenciais aparecem, para os usuários da política como o local em que eles recebem “ajuda” para resolução de suas necessidades e, ao Assistente Social, é atribuída a função de solucionar seus problemas. (SILVA, 2014, p. 103).

Essas expressões colocam em xeque a legitimidade da política perante seus usuários e o risco de desconstituição de paradigmas, sobretudo quando serviços públicos são prestados nos espaços privados. É necessário que as entidades compreendam “[...] que os usuários desses serviços são sujeitos políticos, que estão em busca não somente de serviços ofertados, mas de políticas públicas efetivas” (SILVA, 2014, p. 148). E isso, muitas vezes, não está expresso no cotidiano das entidades parceiras por conta de suas filiações ideológicas. Já o representante 3 reconheceu alguns avanços da assistência social brasileira nos últimos anos, mas

não teve receio de tecer críticas à forma como o SUAS está organizado. Por isso, apresentou dois motivos que levam sua instituição a não se reconhecer como integrante do SUAS. O primeiro é a insatisfação com o repasse financeiro, ao alegar que atualmente os recursos são insuficientes para manutenção e garantia dos serviços; e acredita que falta também compromisso político:

[...] o recurso envolvido é insuficiente, irrisório, demorado e burocrático, a questão pra mim é fazer cumprir a legislação com compromisso político no repasse dos recursos, pois o repasse está muito abaixo do que prevê a lei. (Representante 3 – Entidade).

O segundo motivo alega ausência do diálogo na construção da política, sobretudo na definição dos traçados metodológicos, afirma que as entidades são muito cobradas e pouco ouvidas nos espaços de debate como as conferências:

[...] todas as conferências são pra reforçar o modelo SUAS e isso não é uma relação de diálogo é como se o SUAS entregasse pras ONGs uma lista de coisas que elas têm que cumprir dentro da sua metodologia, é como se eles quisessem criar um SUAS.Org e isso fragiliza as instituições porque na verdade as instituições tem seu modelo e devia ser respeitado, nós estamos a mais de uma década prestando serviços de assistência social e eles nunca foram uma única vez nos espaços de atendimento, nunca perguntaram a nenhum dos meninos atendidos como é que eles estão se sentindo em relação aos projetos, eles tão mais interessados em números, às vezes eu fico me perguntando, poxa, o pessoal da gestão só tá interessado em ver minha nota fiscal porque se tiver uma diferença de dois centavos, como já teve, eu deixo de receber o recurso. (Representante 3 – Entidade).

O representante relatou críticas ao desenho da política, alegando que as atividades propostas para a execução dos serviços do SUAS não privilegiam metodologias como a educação social de rua nem os profissionais que a executaram historicamente. Os educadores sociais são pouco valorizados na estrutura da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS) se comparados a outros profissionais.

[...] Eu tenho dito nos eventos que participo que o SUAS, sem querer,

contribuiu para acabar com a educação social de rua que é uma metodologia riquíssima e que está quase em extinção, porque no momento em que definiu sua NOB SUAS, criou uma equipe técnica vertical onde o educador que deveria ser a base da pirâmide é o que ganha menos e supervalorizou a figura do assistente social e do psicólogo, o SUAS tornou o educador social de rua um “dador de recados” e perde-se o potencial desse profissional para aproveitar sua metodologia de trabalho na ponta executando, é preciso que esses profissionais sejam reconhecidos tanto do ponto de vista da sua relação de poder dentro da hierárquica, tanto da sua remuneração, porque sua metodologia não é institucionalizante e não assistencialista, uma marca que o SUAS quer romper, mas perdeu ou está perdendo seu principal aliado, o educador social, então é difícil se integrar a um sistema com relações tão verticais [...] (Representante 3 – Entidade).

Em sua concepção, as ONGs atuantes não só na execução, mas como no caso de sua instituição, na defesa e assessoria de direitos do segmento de crianças e adolescentes, deveriam ser mais ouvidas no âmbito do SUAS. Questionado se a instituição possui assento nos espaços de controle social como os conselhos setoriais, em especial do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o representante referiu que sua entidade apresenta uma importante trajetória na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, segmento no qual realiza os atendimentos e serviços, por isso o envolvimento se dá principalmente com os conselhos dessa área, como o COMDICA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) e CEDECA (Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente), além do envolvimento em fóruns interinstitucionais de direitos que debatem os direitos do segmento citado. Quando, porém, se referiu ao CMAS alegou que, por duas vezes, se candidatou ao CMAS, mas não obteve deferimento:

Participamos do COMDICA e do CEDECA, pro CMAS já me candidatei por duas vezes e por duas vezes foi indeferido. Na primeira ocasião era pra ser suplente, mas não tive interesse, na segunda foi a mesma coisa, isso foi a dois anos. (Representante 3 – Entidade).

Ao acentuar que sua instituição não se reconhece como integrante do SUAS, o representante se contrapõe à forma como está sendo conduzido e

estruturado. Na sua concepção, o reconhecimento apenas na legislação é insuficiente para integrar-se a uma política pública, por isso, reivindica mais diálogo com as entidades na condução dos processos que formatam a política. Para Couto (2010), a contemplação de diferentes segmentos da sociedade junto à política faz com que se exponham as resistências e controvérsias, sendo atos válidos e importantes no processo de reflexão sobre o SUAS.

Fica evidente que o SUAS é um modelo em disputa pelos diversos segmentos sociais e políticos. E a sociedade civil, que sempre fez parte das antigas formas de assistência, também almeja este espaço, não só no sentido financeiro, mas também político, já que o SUAS se propõe alavancar uma institucionalidade baseada em diretrizes ditas democráticas e participativas, incluindo os setores da sociedade civil. O desafio está em ouvi-los como modo de ser coerente com suas disposições no nível do discurso e da exigência de regulamentação aos parâmetros normativos e ainda na concretude das ações. Em seus estudos sobre a participação da sociedade civil nos processos de formulação, deliberação e execução nas políticas públicas, Dagnino (2002) nos diz que nessa disputa pela partilha de poder:

[...] as diferentes concepções se manifestam, paradigmaticamente, de um lado, na resistência dos Executivos em compartilhar o seu poder exclusivo sobre decisões sobre as políticas públicas. De outro, na insistência de setores da sociedade civil em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas. (p.282).

4.5.2 A complementaridade: do que se trata?

Os representantes das entidades foram unânimes ao considerarem que suas ações significam mais do que complementar ações. Ressaltam fazer bem mais do que o próprio Estado. Na concepção da representante 4, a entidade faz mais do que complementar, por isso se tornou referência dentro da comunidade.

[...] eu não vejo como complementar eu vejo que a gente faz mais do que isso, é um fazer mesmo porque quem tá nas comunidades são as

entidades, então elas sabem do que a comunidade precisa ela sabe muito mais da necessidade da comunidade do que vários órgãos, do que vários profissionais, até tem um contato com os assistentes sociais e com vários gestores, mas muitas vezes não tão ali, eles tão distante, então muitas vezes pro problema chegar até a ele tem que passar por onde? Pela entidade, muitas vezes as mães não sabem onde procurar. A gente que é o referencial dentro da comunidade. (Representante 4 – Entidade) (grifamos).

A percepção da depoente é a de que os órgãos públicos têm um limite de atuação, diferente das entidades que conhecem bem a realidade dos territórios, pois suas identidades foram construídas a partir da existência de necessidades e das respostas construídas coletivamente naquele território para saná-las. São sujeitos que na contemporaneidade, como diria Gohn (1997) são “protagonistas de suas ações coletivas, de ações que visam o particular como horizonte e interesses imediatos, o direito de sua categoria ou grupo social.” (p. 12). Já a representante 1 vincula o termo complementaridade ao ato de somar, mas assevera que é algo que não acontece no âmbito das parcerias, pois algumas entidades estão assumindo praticamente sozinhas a cobertura de serviços; sobretudo os serviços de alta complexidade, como os espaços de acolhimento institucional.

[...] Complementaridade pra mim é quando eu chego ali e somo, adiciono, mas como é que você vai ser complementar de uma coisa que não existe? Se não tem abrigo para idoso no município eu não posso ser complementar se eu sou praticamente a única instituição que acolhe idoso no município, eu estou fazendo uma cobertura que deveria ser do Estado. (Representante 1 – Entidade)

A fala da entrevistada revela que há uma transferência de responsabilidade da gestão para a entidade, o que confirma a tese de Soares (2001), quando destaca que, no contexto de políticas sociais de configuração neoliberalizante,

[...] há o retorno à família e aos órgãos da sociedade civil sem fins lucrativos, como agentes do bem-estar social. Isto vem implicando na renúncia explícita do Estado em assumir sua responsabilidade na prestação de serviços sociais em bases universais. A opção pelos mecanismos de autoajuda se dá mais pela ausência de impacto financeiro sobre o setor público do que pelos méritos organizativo-participativos da sociedade. O problema da utilização desses mecanismos está no seu caráter substitutivo

dos serviços públicos e não na sua possível atuação complementar, sobretudo na democratização, fiscalização e controle desses serviços, que passam a ser precários ou inexistentes. (SOARES, 2001, p. 346).

Assim, as entidades são incluídas em um modelo de complementaridade precária e reduzida ao campo do gerenciamento e da administração de serviços, fragmentados e focalizados de combate à pobreza. Acreditam que a finalidade de suas ações está em agir diante das falhas do sistema:

[...] A gente não é prestadora complementar porque a gente age naquilo onde houve uma falha do sistema. (Representante 2 – Entidade).

Já o representante 3 afirmou interpretar o termo complementaridade de duas maneiras:

Uma é porque às vezes o Estado não tem a expertise²⁶ (expertise que as ONGs têm em determinados assuntos pela sua própria natureza, às vezes elas nascem com um foco muito específico então elas criam expertise naquele foco, e como o governo precisa atender a todas as demandas então acaba perdendo a expertise, então a maneira de realizar um serviço melhor é complementar com as ONGs. O outro lado da coisa é a falta de equipamentos públicos de qualidade, o Estado deveria ter a sensibilidade de perceber uma necessidade e ataca-la, ele até assume, mas quando faz, faz mal feito, na minha opinião a maioria das ONGs atuam na deficiência do Estado.” (Representante 3 – Entidade).

Primeiro entendemos que as ONGs são convocadas a ser complementares porque auferem maior capacidade e habilidade no trato de questões e temas específicos. Por seguinte, a complementaridade existe porque há ausência da oferta pública de qualidade. Articulado a reflexão de Dagnino (2004, p. 204) nota-se que:

[...] O Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detém um conhecimento específico que provém de seu vínculo (passado e presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, portadores de HIV, movimentos ambientais, etc. Prestadoras dessa capacidade específica, muitas ONGs passam também a se ver como

²⁶ Termo inglês que significa capacidade, competência, habilidade. *Longman Dictionary, 2004.*

“representantes da sociedade civil”. (DAGNINO, 2004, p. 204).

Ao relatar que as ONGs atuam nas deficiências do Estado, o depoente evidencia a desresponsabilização deste em intervir efetivamente junto às demandas e sequelas sociais, todavia, na intenção de conter gastos, convoca segmentos da sociedade civil para responder

[...] as demandas do Brasil são tão históricas, são tão seculares que é impossível o Estado ainda não ter uma atuação séria nesse campo, então eu vejo que a complementaridade é muito mais em função do déficit do Estado e da especialidade que as ONGs têm. (Representante 3 – Entidade).

Nessa esteira, Dagnino (2002; 2004) utiliza o conceito “confluência perversa” para demonstrar que no Brasil houve interlocução de dois projetos: o neoliberal e o participativo-democratizante, este “amadurecido desde o período de resistência ao regime militar, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil.” (DAGNINO, 2004, p. 201). Dessa forma, o projeto neoliberal, diferente de outros países da América Latina, encontrou no Brasil uma sociedade civil com um solo fértil para fazer crescer instituições que pudessem reproduzir seus princípios de participação; como, por exemplo, os conselhos, orçamentos participativos dentre outros.

Para a autora, ao utilizarem os conceitos de participação; sociedade civil e cidadania como “canais de mediação”, os dois projetos, embora antagônicos, se tornam convergentes no âmbito do discurso, alinhando algumas referências comuns; isto é, ao mesmo tempo em que se desenham possibilidades de participação há o que Dagnino (2004) denomina de “deslocamento de sentidos” para implementar e alavancar, sobretudo, o projeto neoliberal.

Nesse campo de convergências e conflitos, o conceito de sociedade civil na concepção da autora foi o que teve mais deslocamentos de sentidos para atender à “convergência perversa” entre os dois projetos, e, conseqüentemente, para

fundamentar as propostas de políticas sociais dos Estados que atenderam ao receituário do projeto neoliberal. Na esteira dessa concepção aliado ao depoimento do representante 3 Dagnino (2004) assinala que:

As relações entre Estado e ONGs parecem constituir um campo exemplar de confluência perversa. Dotadas de competência técnica e inserção social, interlocutores “confiáveis” entre os vários possíveis interlocutores na sociedade civil, elas são frequentemente vistas como os parceiros ideais pelo Estado empenhados na transferência de suas responsabilidades para o âmbito da sociedade civil. (p. 204).

Nessa perspectiva, é interessante notar como a PNAS segue a mesma lógica quando atribui às entidades socioassistenciais a identidade não somente de cogestoras, integradas aos espaços de participação e deliberação, como os conselhos de assistência social, mas também a identidade de “prestadoras complementares” na execução dos serviços, programas e projetos. Há o risco das entidades se transformarem no que Dagnino (2002) denomina de “complementaridade instrumental”, ou seja, em entidades que usam de suas *expertises* para terem ações financiadas pelo Estado por meio das parcerias.

O risco de serem cooptadas pelo Estado e pelo discurso pregado pela perspectiva neoliberal é evidente, como destacamos nas falas dos representantes das entidades. Trata-se de um risco de cooptação para atender os interesses da agenda neoliberal e de políticas sociais cada vez mais focalizadas e seletivas, retirando de setores da sociedade civil, como as entidades, outras potencialidades e possibilidades de condução de suas identidades, sendo menos operacionais e instrumentais aos projetos em disputa, e mais participativas e questionadoras ao *status quo*. O representante 3 também conduziu sua fala a uma reflexão sobre o sentido que as entidades ou ONGs devem ter na sociedade. Infere que

[...] as ONGs não deviam existir ou elas deveriam ter prazo de validade a curto prazo é importante que a sociedade tenha a sensibilidade de identificar os problemas sociais e ataca-los, mas a responsabilidade ainda continua sendo do Estado. (Representante 3 – Entidade).

Mesmo enaltecendo as *expertises* das ONGs, resta claro nessa fala que o representante ainda consegue identificar a primazia do Estado na condução das respostas, mesmo que mínimas, às sequelas da questão social, mediante políticas sociais de cunho neoliberal. Na contraposição às *expertises* das ONGs, Milton Santos (2002) ensina que pela própria condição setorializada de muitas ONGs ditas da sociedade civil; elas até podem realizar coberturas paliativas de certos setores, mas não de todos os setores da sociedade. Na visão do autor, essa função é atribuição do Estado, e somente este, “[...] através do exercício da política tem a tendência de cuidar de todas as pessoas e se torna algo cada vez mais indispensável porque as desigualdades são muito mais fortes que no passado, é necessário um Estado socializante”.

4.5.2.1 O SUAS na percepção dos representantes das entidades

Os depoentes atribuíram concepções diferenciadas ao SUAS. Os dois representantes das entidades que executam os serviços da PSB tanto reduziram as ações do SUAS como vincularam suas ações a formas de “apadrinhamento”, historicamente realizadas pela instituição. Isso demonstra que o SUAS ainda é pouco reconhecido pelos profissionais, embora recebam todas as orientações técnicas e procedimentos normativos para executar os serviços quando pactuam a parceria. O representante 2 conseguiu identificar o CRAS como equipamento de referência da política dentro do território, contudo reduz suas ações ao que denomina de “aconselhamentos”, realizados principalmente pelos profissionais de Serviço Social.

[...] o meu entendimento da política é que o CRAS pode trazer uma orientação pras pessoas da comunidade, eu vejo muito as meninas do Serviço Social fazendo mais um aconselhamento pra que as pessoas possam melhorar sua qualidade de vida. (Representante 2 – Entidade).

Já o representante 4 interpreta o conceito de SUAS como algo que sua entidade sempre realizou no âmbito das ações de apadrinhamento:

Na verdade a gente não tem muita dificuldade de fazer porque é uma área que a gente sempre atuou, antes mesmo da parceria com a SETRA a gente já fazia assistência com o trabalho de apadrinhamento. (Representante 4 – Entidade).

Os deslocamentos conceituais relacionados ao SUAS por parte dos dois representantes revelam que ainda há equívocos por parte das entidades sobre qual política pública estão executando. Silva (2014) identificou em sua pesquisa que a assistência social ainda está em fase de reconhecimento no Brasil não só por parte dos usuários, mas também por outros sujeitos como profissionais e gestores:

A assistência social, ainda que se constitua como política pública desde a Constituição de 1988, ainda é confundida com a profissão do Serviço Social não somente pelos usuários da política. Por muitas vezes, o Serviço Social é usado como sinônimo da Assistência também por seus trabalhadores e gestores. A tradição e a história da profissão carregam ainda essa lógica com cunho assistencialista, sendo a ajuda enfatizada, em vez da noção de direito. (SILVA, 2014, p. 143).

A assistência social ainda é vinculada às ações de assistencialismo (*apadrinhamento*) ou confundida com o Serviço Social. Como já expresse em linhas atrás, consolidar o SUAS perpassa pelo desafio de desconstruir paradigmas arcaicos de nossa formação social e política, desafios como o fardo do assistencialismo historicamente carregado pela assistência social brasileira. Embora o estabelecimento de parâmetros técnicos e instrumentos legais que orientem as ações dos gestores públicos e privados sejam avanços, isso não significa que haja o reconhecimento ou a identificação dessa política como algo de direito por parte de seus construtores. O assistencialismo não foi totalmente desconstituído por conta da institucionalidade e reconhecimento legal da política, sobretudo pelo Estado. Ele continua vivo e, principalmente institucionalizado, e não podemos esquecer de que ele “também pode ser institucional, no sentido de manutenção e de estabelecer relações do Estado com as entidades.” (COUTO, 2010, p. 246).

Em relação aos representantes 1 e 3, que executam os serviços da PSE,

foi possível perceber que os dois demonstraram conhecimento e criticidade acerca do SUAS, reconhecendo-o como um sistema vinculado à perspectiva dos direitos. A concepção mais amadurecida dos sujeitos sobre o SUAS pode estar vinculada à formação profissional e ao envolvimento de caráter militante em suas áreas de atuação, além da longa trajetória de parceria das suas entidades com a assistência social em que tiveram a possibilidade de acompanhar toda a constituição de construção da política.

Pra mim o SUAS é o esforço público de promover o que tá estabelecido como direito na Constituição Federal que é o bem estar da população, um esforço de diminuir as diferenças socioeconômicas da população que é enorme, porque no Brasil esse fosse entre ricos e pobres é gritante, e essa política acaba impactando positivamente [...]. (Representante 3 – Entidade).

É a política mais séria que podiam ter criado, foi muito bem construída, eu tive a oportunidade de participar de alguns debates na época, ela tem muito pra dar certo, a gente só lamenta que os governos passados não tenham tido a mesma sensibilidade de olhar para ela como uma política de direito, e hoje ela ganhou status de política pública, ainda tem muita coisa pra ser feita porque os desafios são muitos, mas a gente não pode querer que um bebê que acabou de nascer vá comer feijoada no dia seguinte, então a gente tem que esperar seu amadurecimento. (Representante 1 – Entidade).

Podemos inferir que, no entendimento dos “construtores da política” (COUTO, 2010), a identidade do SUAS ainda está sendo formada, logicamente em meio a processos tensos e repleto de contradições. Assim, vinculá-lo ao paradigma dos direitos ainda é um desafio, pois o reconhecimento desta identidade significa ainda romper com paradigmas arcaicos, sobretudo quando se reatualizam na contemporaneidade legitimados pelo projeto neoliberal.

4.5.2.1.1 Os significados da parceria: entre o fortalecimento, o respeito e a “colaboração vigiada”²⁷.

²⁷Em seu livro *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo (2003)*. Ivanete Boschetti afirma que a colaboração vigiada se refere às legislações criadas pelo Estado como forma de regular e normatizar as ações das entidades socioassistenciais na assistência social brasileira; Embora seus apontamentos sejam anteriores ao estabelecimento da PNAS e as mudanças na LOAS ainda são reflexões que contemplam as particularidades do objeto de estudo em meio as falas dos sujeitos pesquisados.

Apesar de alguns deslocamentos conceituais no significado do SUAS, todos os depoentes declararam que suas entidades contribuem para o fortalecimento do sistema, mas com algumas considerações. Primeiro, porque possuem uma historicidade nessa relação de parceria, anteriores às experiências do SUAS o que os tornam referências dentro de seus territórios, locais onde muitas vezes o Estado não adentra via serviços públicos. Segundo, porque algumas ações desenvolvidas pelas entidades podem servir de referência e experiência para o fortalecimento do sistema. Desta feita, expressamos que as declarações dos depoentes condizem com a hipótese por nós apontada de que os representantes das entidades valorizariam a parceria e acreditam que ela fortalece o SUAS, muito embora executem os serviços de acordo com as normativas com algumas resistências e ressalvas, além de levantarem críticas e autoconfiança sobre suas ações em comparação com os serviços públicos.

[...] tudo o que vem contribuir pra melhoria da nossa sociedade é muito bem vindo e nós somos parte disso, o governo muitas vezes não entra onde nós entramos, por isso que a gente acaba fortalecendo as ações públicas. (Representante 2 – Entidade).

[...] Contribuiu, eu acho que o SUAS não existiria sem parceria, porque ao longo dos anos em que alguns governos acabaram com a assistência social quem seguiu a assistência foram as entidades, mesmo fazendo ações desarticuladas e fragmentadas, cheias de favorecimento, dentro da caridade nos municípios, mas eram ações, hoje a gente tem o privilégio de participar de uma política que é de direitos e estabelecer novas relações [...]. (Representante 1 – Entidade)

Observa-se novamente que os representantes das entidades argumentam e enaltecem suas ações e questionam a capacidade de execução do Estado.

[...] Acredito que é uma via de mão dupla, eu acredito que ele fortalece a gente e a gente fortalece ele se não tivesse uma instituição como a nossa pra atender as crianças e apoiar como eles iam executar? Onde iam colocar as crianças? Que ações iam tá sendo desenvolvida, então eu acho que é uma via de mão dupla, antes mesmo de ter CRAS a gente já acompanhava as crianças. [...]. (Representante 4 – Entidade).

Embora os representantes 1 e 3 apresentassem conhecimento sobre a institucionalidade e estrutura do SUAS, eles não foram tímidos na elaboração de críticas ao sistema. Acreditam que as entidades fortalecem o sistema, mas alguns desafios estão postos, como ampliação do diálogo e a necessidade do estabelecimento de relações verticalizadas para se pensar o sistema.

Fortalece sim nem que eles não queiram, o diálogo é muito truncado tem muita má vontade de incluir as ONGs como parcerias, tem sempre um tratamento inadequado, mas eu acho que as experiências mais interessantes que o SUAS promove nasceram de repente de algum trabalho fora do governo que foi replicado que foi multiplicado e eu acho que isso é importante, ajuda e é um sistema a se consolidar. (Representante 3 – Entidade).

Na concepção do representante 3, embora a parceria esteja aquém do esperado em termos de recurso, mantê-la é uma forma de pressionar o Estado.

[...] é uma parceria bem distante da realidade e que só não nos dá vontade de deixar por conta do sentimento de que a gente tem que forçar o Estado a fazer, então se a gente abandona a gente tá dando um passo atrás. (Representante 3 – Entidade).

Embora o termo, “forçar o Estado a fazer”, possa ser considerado um posicionamento crítico do representante em relação às atitudes de desresponsabilização do Estado em sua atuação mínima no contexto neoliberal, o termo cunhado pelo depoente também nos faz refletir sobre as tensões no âmbito dessa relação de parcerias, tensões que, para Raichelis (2010), são de equacionamento difícil entre assistência social e filantropia.

“Dar um passo atrás” significa deixar de disputar investimentos advindos do fundo público em meio à correlação de forças existentes, pois, embora os representantes das entidades declararem a vontade de romper com as parcerias, o fato é que não conseguem sobreviver muito tempo sem a tutela do Estado, pois ora

pregam autorregulação, ora recorrem ao Estado, como assevera Nogueira (2005). “[...] não se trata de uma sociedade civil que se proclame com vocação para se autogovernar: vitimizada pelo Estado numa ponta, na outra como uma espécie de criança indefesa incapaz de viver sem a tutela e a proteção do Estado.” (p. 107).

Quanto à compreensão dos representantes acerca da relação de parceria com o SUAS via convênio municipal, o entrevistado 3 foi contundente em dizer que a gestão local não os reconhece como parceiros porque há uma relação de desconfiança. Ao ser questionado sobre os motivos que o faziam pensar no “abandono” da parceria, o participante ressaltou novamente a dificuldade de diálogo junto à gestão e fez críticas ao aparato burocrático e de regulação exigido para pactuar o convênio,

[...] dá vontade de abandonar porque nós não somos vistos como parceiros, a gente é pouco ouvido, tem toda uma burocracia que é imposta pras entidades que nos coloca numa relação de desconfiança, mas nós não somos ladrões, nós somos parceiros, a gente acha super importante a transparência e o monitoramento dos processos, mas a maneira como a burocracia é posta pra gente parte de uma visão de governar autoritária e muito vertical, você assina o contrato de parceria e tem que cumprir as metas, quando muda a gestão mudam as imposições [...]. (Representante 3 – Entidade).

Como diria Boschetti (1999), ao criar regulações e normatizações burocráticas na relação entre o Poder Público e as entidades o Estado estabelece uma “colaboração vigiada” entre ele e o “mundo da filantropia”. Ao exigir o aparato burocrático, o Estado assinala que a “assistência social como direito não significou uma opção nem pela estatização nem pela laicização do campo assistencial”. (BOSCHETTI, 2003, p. 136). Embora na época dessas considerações a assistência social brasileira apresentasse outra estrutura, sobretudo com imprecisões conceituais sobre o papel das entidades nos artigos da LOAS, a reflexão da autora ainda é pertinente para compreendermos essa relação que, embora na conjuntura atual tenham se redefinido ainda são relações repletas de tensão e de desafios. Dagnino (2002), reúne alguns elementos que em sua visão dificultam um processo de democratização real e de participação da sociedade civil na formulação e

implementação das políticas públicas, são elementos como:

[...] o predomínio de uma razão tecno-burocrática, o excesso de “papelada”, a lentidão, a ineficiência, a falta de sensibilidade e o despreparo da burocracia estatal; a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado submetidos à rotatividade do exercício no poder [...]. (DAGNINO, 2003, p. 283).

Sem desconsiderar o fato de que o aparato burocrático na verdade é um dos elementos que por vezes dificulta a eficiência das políticas sociais, impedindo o acesso da população aos serviços públicos, por outro lado, não podemos nos abster da ideia de que, ao longo dessa histórica relação de parceria, as entidades se beneficiaram de subvenções sem que o Estado as regulamentasse por meio de processos transparentes de fiscalização e controle social. “Foram-se acrescentando às subvenções sociais, imunidades e possibilidades de doações, a eliminação de taxas e várias isenções de tributos, numa sequencia crescente de apoios que impedissem a interrupção do atendimento pela sociedade civil”. (MESTRINER, 2010, p. 45).

Já o depoente 1 compreende a relação de parceria como favorável para o estabelecimento do trabalho em rede por meio dos convênios acredita que as entidades ganharam respeito ao longo dos anos de parceria, mas também teceu críticas sobre a burocracia que interfere no repasse dos recursos e, conseqüentemente, na execução das ações.

A relação é boa, eu acho que a gente conseguiu, ao longo do tempo, ser respeitado, mas na parceria público-privado, agora a política estabelece essa relação conveniente mais séria, de rede, mas a gente ainda bate muito na porta do Estado o ano inteiro pra eles cumprirem com os prazos e também ainda tem muita burocracia que prejudica as ações [...]
(Representante 1 – Entidade)

Ainda que tenham conquistado respeito ao longo da trajetória de parceria, ainda há o desafio de o Estado reconhecer as entidades para além de “executores” das ações.

[...] o Estado precisa entender mais o papel das entidades da sociedade civil, nós somos parceiros não somos só executores, mas o Estado ainda nos repassa esse papel porque existem algumas linhas da política de assistência, como o campo do acolhimento institucional, que ele ainda não entendeu que precisa atuar, ou se entendeu acha oneroso demais, então acha melhor fazer o convênio e pronto. (Representante 1 – Entidade).

Na concepção da depoente, o Estado reduz o sentido da parceria e vincula as entidades apenas à esfera da “execução”, repassando as ações via convênio como forma de desonerar suas responsabilidades. Percebemos, então, que no campo das “perspectivas”, ou seja, no desenho institucional da PNAS, estão claras quais são as identidades das instituições conveniadas. Elas são cogestoras e prestadoras complementares, mas, na realidade, o que se verifica são entidades assumindo exclusivamente a oferta de alguns serviços, principalmente nos de proteção social especial de alta complexidade onde se localizam as unidades de acolhimento institucional.

Se as falas dos representantes 1 e 3 mantiveram um equilíbrio entre realizar a crítica com base numa realidade e apresentar os avanços, já os representantes 2 e 4 mantiveram visões por vezes estreitas, sintéticas e romantizadas em seus entendimentos sobre a parceria, compreendendo a parceria apenas do ponto de vista legal e normativo, sem fazer mediações relacionadas à oferta de serviços na perspectiva de direitos, além das incompreensões e deslocamentos conceituais sobre o SUAS. Afirmaram ainda que não têm dificuldades em dialogar com a gestão municipal, pelo contrário consideram que as relações são

[...] excelentes, porque tem troca de informação com a gestão o tempo todo, é uma gestão boa em termos de diálogo. (Representante 2 – Entidade).

Maravilhosa, eles dão uma assistência muito boa pra gente, o secretário atual estabeleceu um canal de diálogo muito bom, por isso que eu digo que é uma mão indo e vindo. (Representante 4 – Entidade).

No tocante aos avanços e desafios para a relação de parceria, os representantes fizeram algumas considerações. Em termos de avanços, surgiram elementos como: melhorias no processo de seleção via chamada pública, o que gerou mais transparência na escolha das entidades; o estabelecimento das normatizações e a expansão dos equipamentos públicos como CRAS e CREAS.

Um avanço é que a relação ficou clara, a relação público-privado ela está estabelecida dentro da política, o SUAS conseguiu avançar muito nas normatizações, no papel cada um tem clareza do que faz, mas ainda tem o desafio da prática. (Representante 1 – Entidade).

Eu acho que o que avançou mais foi a questão dessa licitação que ficou pública, mais transparente, então os projetos que passaram que estão indo pra segunda fase são projetos que já estão mais bem preparados.” (Representante 2 – Entidade).

[...] a expansão de CRAS e CREAS, que foram equipamentos pensados a partir de uma quantidade de beneficiários e esses serviços tem que se expandir na proporção da qual foram pensados eu considero que foi um avanço. (Representante 3 – Entidade).

Os representantes foram unânimes ao pontuar que os recursos repassados ainda são insuficientes para realizar as ações. O repasse financeiro destinado ainda está aquém do ideal fazendo com que as entidades busquem outros parceiros.

[...] às vezes a gente só vem receber recursos no final do ano porque durante todo o ano é só exigência burocrática e é difícil manter uma instituição do porte da nossa com um recurso que atrasa. (Representante 1 – Entidade).

[...] o principal objetivo é ir atrás de recurso porque a instituição ela não cobra o aluno então a gente precisa fazer a manutenção tanto de quadro funcional como de alimentação, como da estrutura em si e esse ano teve uma defasagem muito grande no recurso. (Representante 2 – Entidade).

Os recursos são muito poucos, são bastante distantes do possível, então consequentemente os resultados não aparecem a contento. Então eu sou muito esperançoso que a política avance, mas acho que ainda falta bastante. (Representante 3 – Entidade).

[...] teve um ano que atrasou nove meses, a gente não paralisa o serviço porque têm as outras parcerias, a gente trabalha muito transparente colocando pra eles que quando o recurso atrasa a gente sana com as outras parcerias. (Representante 4 - Entidade).

Outro aspecto que se destacou foi em relação ao monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais da política, revelado pelo representante 3 como um desafio entre gestão e entidades. O representante declara que o monitoramento se caracteriza mais como uma forma de fiscalização do que de diagnóstico. Infere, ainda que a entidade nunca foi convocada para avaliar o término ou o fechamento de um ciclo de convênio.

[...] o monitoramento deveria ter cara de monitoramento e não de fiscalização, é de orientar é de ter um diagnostico pra sua atuação e outra, nós nunca fomos chamados pra avaliar um ciclo de convênio, até porque quando encerra eles já pedem as documentações pra renovar e a gente sempre manda um oficio informando nossa insatisfação pelo valor pedindo reajuste, mas eles não acatam e a gente acaba renovando de novo, eles nunca respondem. (Representante 3 – Entidade).

Conforme a PNAS, o objetivo dos processos de monitoramento e avaliação é promover “novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, das ações realizadas e da utilização de recursos, favorecendo a participação, o controle social e a gestão otimizada da política.” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 56). O desenvolvimento das ferramentas de monitoramento e avaliação são eixos estruturantes da política e no âmbito da parceria público/privado são fundamentais para conhecer o trabalho das entidades, pois a partir desses indicadores poderão ser traçadas estratégias para sanar possíveis déficits de gestão e execução dos serviços pelas entidades bem como melhorar a interface de ações com os demais equipamentos da rede socioassistencial. Além disso, são ferramentas necessárias para ampliar o debate democrático e estreitar o debate com os distintos sujeitos que implementam a política, sobretudo em meio a parceria público/privada. Na leitura de Arcoverde (2009):

O processo de redemocratização do País validou a avaliação de políticas públicas como uma necessidade de colocar os gestores públicos frente a um crescente patamar de responsabilidade com a chamada “coisa pública” contribuindo para consolidar o debate democrático, na medida em que auxilia as tomadas de decisões sobre os fundamentos, diretrizes e os rumos da política; ao tempo em que favorece maior aproximação às mesmas pelos diversos sujeitos sociais envolvidos na sua execução impulsionando a superação da opacidade própria aos períodos ditatoriais. Portanto, a avaliação passa a ser incorporada à gênese, ao desenvolvimento e aos resultados das políticas públicas no Brasil. (2009, p. 2).

A avaliação surge como eixo estruturante aliado ao monitoramento e à informação. O objetivo desse eixo é sistematizar e fortalecer o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), visto que, a criação de um sistema oficial de informação, avaliação e monitoramento possibilitam

[...] a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; possibilita a transparência; o acompanhamento; a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo. (BRASIL, 2004, p. 56).

Se a assistência social, por meio do Estado, resolve reafirmar suas bases de parcerias com as entidades e organizações da sociedade civil, é necessário criar e fortalecer instrumentos técnicos que realizem a leitura e o diagnóstico das ações e serviços para assim sanar *déficits* e potencializar ações. É reconhecer que o acesso aos instrumentos da gestão da política como a avaliação, mais do que técnicas, são instrumentos também de acesso aos direitos. Como expõe Boschetti:

A avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos. (2009, p. 3).

Ao longo das análises dos depoentes da pesquisa, constatamos as

contradições entre as normativas do Estado postas na estrutura legal do SUAS e da concepção das entidades sobre o sistema, estas, compreendendo o papel do sistema como mais um dos parceiros necessários à sustentabilidade de suas ações e aquele utilizando o discurso de “novas bases com a sociedade civil” para oferecer identidades nem sempre reconhecidas e legitimadas pelas entidades, haja vista o prevailecimento de suas identidades de origem vinculadas a projetos específicos.

As identidades de “prestadoras complementares” e de “cogestoras” foram atribuídas e postas na estrutura da política como forma e possibilidade de desconstruir paradigmas do passado; contudo, na medida em que apresentam interfaces com uma proposta de política pública democrática, seus princípios também convergem com os direcionamentos do discurso neoliberal, que convoca a sociedade civil, que ele erroneamente chama de “terceiro setor”, para intervir nas demandas sociais em nome da “solidariedade”, sendo funcional a sua lógica.

Salientamos que a sociedade civil, em sua heterogeneidade, e aqui consideramos as entidades como umas de suas expressões, na atual conjuntura, se tornou a parceira gerencial tanto do Estado como do projeto neoliberal, o que limita e reduz seus potenciais de participação e atuação crítico-política. “Ao se eleger em grande parte a “sociedade civil” como categoria fundante nesse processo, pelo menos no caso da assistência social, tem se limitado, na maioria das vezes, a funcionar como um recurso gerencial”. (TORRES, 2003, p. 153).

O SUAS está sendo construído nesse movimento diverso e contraditório em meio a projetos ideológicos distintos que ora convergem para potencializar o sistema em termos de garantias democráticas e participativas das entidades, e ora sustentam perspectivas e riscos de retrocessos às velhas práticas. As relações de parceria são sempre um risco quando há possibilidades de serem reordenadas às culturas do passado que historicamente assombraram a assistência social brasileira.

5 ENTRE CONVERGÊNCIAS, DIVERGÊNCIAS E CONTRADIÇÕES: AS DISTINTAS COMPREENSÕES SOBRE A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO NO SUAS - COM A FALA OS GESTORES MUNICIPAIS E A EQUIPE DO CMAS

Neste item, propomos analisar a compreensão das falas dos gestores e equipe técnica do CMAS acerca da relação de parceria estabelecida entre entidades e organizações da sociedade civil com o SUAS. Consideramos que as falas foram significativas, pois algumas ultrapassaram o discurso governamental, alcançando mediações e sentidos críticos atribuídos aos avanços e desafios ao SUAS na relação de parceria. Constatamos, ainda, posicionamentos conceituais e contraposições semelhantes entre as falas dos gestores e dos representantes das entidades, analisados no item anterior.

5.1.1 A parceria deve ser: resignificada, colaborativa e fortalecida

Foi consensual entre os depoentes o entendimento de que a assistência social brasileira avançou nos últimos dez anos e que o SUAS ainda é uma realidade em construção repleta de desafios, e um deles é a relação de parceria com as entidades, que, na compreensão dos depoentes, é “necessária” e “importante”, mas que deve ser: *resignificada; fortalecida e colaborativa*. Elementos estes que condizem com a hipótese apresentada de que os gestores municipais valorizariam as parcerias como processo colaborativo.

Na concepção do gestor municipal 5 como o SUAS foi elaborado para ser “público e privado”, a parceria deve ser “*resignificada*” em dois sentidos. Primeiro, para que não seja entendida como uma mera transferência de responsabilidades do Estado. Segundo, é necessário “ressignificar” para fortalecer a “rede protetiva nos territórios”.

Na verdade o SUAS prevê que a rede é pública e privada, mas o que eu percebo é que essa parceria ela é necessária e ela deveria ser resignificada não apenas como uma mera transferência de serviço para as entidades, mas entendo no sentido de ela ser resignificada para fortalecer a rede

protetiva nos territórios. (Gestor municipal 5).

O gestor municipal 1 também apontou a mesma compreensão a de que a parceria não pode ser apenas mera transferência de responsabilidade, mas há de ser também “colaborativa”.

[...] é fundamental dentro do processo de organização do sistema, no sentido de que é um sistema que está em construção, mas é uma parceria que deve ser real e colaborativa, ela não pode ser só uma transferência de responsabilidade pra essas entidades, não só visando a questão financeira, mas também do ponto de vista técnico, pra que a gente possa tá orientando elas de acordo com as normatizações [...]. (Gestor municipal 1).

Os depoentes 3 e 5, que representam a gestão municipal, destacaram que os desafios que estão postos para o SUAS no âmbito da parceria com as entidades é o fato de a política ter direcionado esforços iniciais para estruturar e criar seus equipamentos públicos e, de certa forma, esqueceram de *resignificar* e de organizar as normatizações e a estrutura da chamada rede privada. Prova disso é que só recentemente, com as mudanças na LOAS, é que as entidades passaram a ser tipificadas e conceituadas, como já exposto neste trabalho.

[...] eu acho que pelo processo de implantação como tudo da assistência era muito relacionado à rede privada, acabou que a prioridade nesses oito anos foi no sentido de fortalecer a rede pública, de criar os CRAS, CREAS, e aí pouco se avançou em relação à parceria público privado [...]. (Gestor municipal 5).

A gestora 3 acredita que houve “pequeno rompimento” com as entidades para que ocorresse a estruturação do SUAS, ações que, aliada à cultura e a “ranços” do passado de ações fragmentadas e repletas de paralelismos, foram contribuintes para o não reconhecimento dessa identidade com o SUAS.

[...] a assistência social era vinculada só a estes segmentos, quando veio o SUAS, que veio a política nacional foi que houve esse pequeno rompimento com as entidades e elas foram excluídas de certa forma, mais ou menos uns quatro anos depois começou de novo toda essa reorganização da rede socioassistencial, e elas foram excluídas na minha ótica porque foi se dar

prioridade a questão da organização da rede pública, dos CRAS, dos CREAS [...]. (Gestor municipal 3).

Deste modo, evidenciamos que a formatação do SUAS, ainda em curso, tardou em incluir e reconhecer as entidades em sua organização, o que afetou a formulação de uma identidade pautada por princípios e eixos postos na PNAS. Somente agora a racionalidade da política propõe a partir de “novas” bases, tentar reverter e estabelecer a construção de outras identidades para as entidades socioassistenciais dentro da lógica do SUAS.

A criação do SUAS significou um avanço na tentativa de organizar, racionalizar e regulamentar a relação público/privada. Não obstante este avanço, a subsunção desta política a uma política econômica neoliberal, não abre caminho para redução daquelas ações anteriores no campo da assistência, mas a elas se articulam e nelas também se apoiam. (BEZERRA; DURIGUETTO, 2012, P. 78).

No entendimento do técnico 2, embora existam as normatizações que exigem a padronização dos serviços, os objetivos entre os setores público e privado são distintos, o que dificulta a execução e a compressão da política como algo de direito:

[...] não é a mesma coisa, então quando é desenvolvido pelo serviço público ele é feito de uma determinada forma, apesar de todas as normatizações, de todas as orientações quando vai pro setor privado não é a mesma coisa, não que não seja importante, até porque o serviço público não consegue dar conta de tudo isso, mas os objetivos acabam, ao final, não sendo os mesmos e isso atropela a execução das ações. (Técnico 2 CMAS).

Na concepção dos sujeitos, a parceria também deve ser fortalecida em seus aspectos técnico-normativos, como estratégia para evitar e romper com o assistencialismo e a filantropia, “velhas práticas” reiteradas nas ações das entidades, de acordo com os depoentes:

[...] a gente tem que fortalecer pra orientar acordo com as normativas do SUAS, porque também a gente sabe que muitas entidades vem de um histórico de filantropia e de caridade, então se a gente realmente não tiver

fazendo um acompanhamento muito próximo à entidade a gente também corre o risco de tá voltando às velhas práticas. (Gestor municipal 1).

*Eu acho que a gente ainda tem muito o que fortalecer essa parceria, nós temos muitas dificuldades ainda quanto essas entidades, porque? Porque a maioria dessas entidades que participam de nossa **chamada pública elas precisam se adequar à política, nem todas romperam totalmente com práticas antigas porque a gente ainda se depara com entidades que ainda realizam creche quando na verdade tem que fazer é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**, e aí a gente tem que orientar e dizer que não tem mais essa visão, a gente ainda ver as entidades realizando assistencialismo quando hoje a política é uma política de direito.” (Gestor municipal 2) (grifamos).*

Eu vejo a parceria com muitos desafios, essas entidades também precisam de capacitação pra que elas acabem com essa visão de que a assistência é assistencialismo e que todo mundo pode fazer, quando a gente vai fiscalizar é preciso explicar sobre a tipificação sobre o que realmente é da assistência social que é diferente de assistencialismo [...]. (Técnico 3 – CMAS).

As falas dos depoentes expressam a ideia de que o principal desafio continua sendo o embate com a cultura “assistencial”, filantrópica e assistencialista, ainda desenvolvida por muitas entidades; isto nos revela que a imagem da assistência social ainda se confunde como algo pertencente ao domínio das motivações particulares, quando na verdade ela está inserida no domínio do que é público, no âmbito dos direitos, executada em espaços privados e entendida como favorecimento.

A cultura do assistencial’ reproduz-se de modo particular no âmbito das práticas da Assistência Social, tanto estatais quanto privadas. Isso porque o autoritarismo, tão entranhado em todas as esferas da vida social brasileira, não cunhou nas relações sociais a ideia de direitos e de igualdade jurídica dos cidadãos. (OLIVEIRA, 2003, p. 25).

*O desafio é que eles compreendam como a nova política tem que acontecer, porque ainda não “caiu a ficha”, eles ainda estão atrelados á cultura passada, aliás, que não é passada porque a gente ainda ver no dia de hoje, **é um presente que deveria ser passado**, eles ainda não conseguiram se adequar, isso não é um ou dois é a maioria quase todos, o desafio é eles consigam compreender essa política onde eles recebem recurso pra executar. (Técnico 2 – CMAS) (grifamos).*

Nesse sentido, podemos perceber que a fala dos depoentes oscila entre

suspeitar das metodologias de ações das entidades realizadas nem sempre de acordo com as regras e normatizações do SUAS, ao mesmo tempo, no entanto, em realizar a defesa dessa parceria como possibilidade de ampliar a oferta de serviços, utilizando ao argumento de que o Estado, embora tendo a primazia, ainda apresenta uma cobertura pública insuficiente em relação à extensa demanda existente no município.

[...] a parceria é necessária porque hoje o SUAS ele não ter “pernas” realmente pra dar cobertura pra todo município então é fundamental dentro dessa visão de que realmente o serviço possa chegar o mais próximo possível da população, mas sempre muito dentro dessa visão também complementar, entendendo que a primazia é do Estado. (Gestor municipal 1).

[...] ela não pode deixar de existir, ela não só deve, mas ela é necessária de existir porque somente a gestão não dar conta de responder aos problemas do município de Fortaleza com toda demanda social que existe, é uma relação que ela necessita ser não só melhorada como realmente precisa ser estudada, pesquisada, analisada, encarada como uma das formas que se tem pra você alcançar as demandas da população. (Técnico 1 – CMAS).

Destacamos a ambivalência de depoimentos; por um lado, a fala de que o Estado possui a primazia na organização da política; por outro, a de que “não dá conta” de implementar sozinho responsabilidades inerentes a ele. Nessa mesma linha interpretativa, Couto (2010) identificou em sua pesquisa que o fato de que:

O Estado passa a ser reconhecido como referência na implantação do Suas. Potencializar esta primazia atrelado a finalidade de efetivar a política pública está de acordo com a proposta constitucional, mas a estrutura privada que compõe a rede continua sendo identificada como fundamental para o Suas. (p. 243).

Por uma perspectiva crítica, ela continua sendo “fundamental”, porque, como já ressaltou Montaño (2008) se torna funcional à proposta neoliberal de minimizar as respostas dadas à questão social por meio de respostas focalizadas e seletivas, que desonera os custos do Estado e transfere parte do fundo público, que deveria ser repassado para ampliação de serviços públicos, como os de assistência

social, para responder aos custos da crise do capital. Também não é por motivos de “eficiência” ou ineficiência do Estado, pois o objetivo é,

[...] fundamentalmente político-ideológico: retirar e esvaziar a dimensão do direito universal do cidadão quanto as políticas sociais de qualidade, criar uma autculpa pelas mazelas que afetam a população, e de autoajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades. (MONTAÑO, 2008, p. 23).

A PNAS prega em sua redação a ideia de que, embora mantenha as relações de parceria com o discurso das “novas bases”, o Estado detém a primazia na organização da política, pois somente ele dispõe de “mecanismos fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de suas propostas abrangentes, que não perca de vista a universalização.” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 47). Mas como pensar em “universalização” se os ditos “mecanismos” utilizados ainda são as históricas propostas de parcerias ditas “resignificadas”? De fato o Estado detém a primazia de coordenar a política, mas ainda a primazia de administrar o setor “sem fins lucrativos” como uma das estratégias de minimizar cada vez mais suas responsabilidades.

[...] a política social tem se mostrado repressiva e resgatadora de formas de regulação que lembram o século XIX. Diante do dilema contemporâneo de ter de encontrar soluções compatíveis com a justiça social, em um contexto dominado pela economia de mercado, prevalecem antigas tendências destinadas a desonerar os cofres públicos, a contenção e custos governamentais [...]. (PEREIRA, 2012, p. 29).

O desafio do SUAS está em ser um projeto que defende preceitos democráticos e uma suposta política “universalizante” em suas normativas, mas que, em contrapartida, se vê dependente da política econômica de um Estado com prerrogativas neoliberais desfavorável ao financiamento de proteções sociais que reatualizam e defendem formatos de regulação cada vez menos condizentes com a qualidade dos serviços ofertados e desconectados da perspectiva dos direitos.

5.1.2 A complementaridade precária

Nessa tendência de desoneração de custos, os depoentes confirmaram que o repasse de recursos destinados às entidades parceiras ainda é insuficiente se comparado ao destinado aos equipamentos públicos, como CRAS e CREAS, depoimentos também confirmados pela maioria dos representantes das entidades, ao alegar que alegaram que o repasse ainda está aquém do ideal. Os depoentes acreditam ainda que fortalecer a parceria significa melhorar o repasse financeiro às entidades.

[...] fortalecer as entidades também significa apoio, significa capacitar e melhorar o valor do repasse do custo do serviço da rede privada porque ele acaba sendo mais mal remunerado do que o da rede pública. (Gestor municipal 5).

[...] eu acho que se eles querem que as entidades complementem eles deveriam se prontificar em dar um incentivo maior porque muitas vezes eles acabam é fugindo da responsabilidade deixando a responsabilidade pro setor privado e não incentiva isso de repassar como deveria ser, porque quando eu faço as visitas de fiscalização eu vejo que o pessoal privado eles tem muita boa vontade, mas incentivo mesmo é difícil de receber. (Técnico 3 CMAS).

Por essas reflexões compreendemos que, se há o repasse financeiro precário e indigente, o que a PNAS denomina por complementaridade das ações, optamos por denominá-la de *complementaridade precária*, com base nas reflexões expressas por um dos depoentes. Nos relatos confirma-se a hipótese de que os serviços da oferta privada ainda são qualitativamente limitados, o que, conseqüentemente, interfere no repasse à população como serviços socioassistenciais que viabilizam direitos.

[...] eu percebo que essa complementaridade ela pode até existir, mas de maneira muito precária, e além de precária ela é muito pontual e ainda há uma carência muito grande de que esses serviços eles sejam oferecidos de maneira qualitativa porque eles ainda estão deixando a desejar, a gente percebe pelas reclamações nos CRAS, a gente nunca pode comparar pelo que já foi feito porque a carência é sempre muito maior, e que ainda está longe de se chegar mais apropriado ao ideal dos serviços

prestados. (Técnico 1 CMAS) (grifamos).

Já o técnico 2 acrescentou que as entidades apresentam:

[...] uma visão distorcida da assistência social, elas acham que tão executando porque são conveniadas, mas só no papel, mas na realidade as atividades que elas executam às vezes é de outra política, então acaba que elas exercem uma complementaridade distorcida. (Técnico 2 CMAS).

Torna-se complementaridade “precária” e também “distorcida” em dois sentidos. Primeiro, porque é gestada e executada sob a óptica de concepções assistencialistas e de cunho filantrópico, comprometendo o entendimento dos usuários sobre que tipo de serviços estão recebendo. Por seguinte, se o repasse financeiro é pífio e precário, compromete a qualidade de repasse dos serviços. Terceiro, porque se torna uma complementaridade de ações focalizadas e contingentes, direcionadas “[...] aos setores portadores de carecimentos pontuais, com necessidades básicas insatisfeitas”. (MONTAÑO, 2008, p. 191).

Por estas características, são serviços que fazem parte da agenda de estratégias neoliberais de combate à chamada pobreza e a pobreza extrema, da reatualização das formas primárias de proteção social e de cunho “assistencial” e no repasse de “[...] pobres serviços estatais” para os extremamente pobres considerados inaptos para buscar determinados serviços mercantilizados nas prateleiras do mercado. (MONTAÑO, 2008, p. 195). A assistência social ganha paradoxalmente um estatuto maior nesse novo contexto, sendo a ela atribuída a capacidade de administrar de forma tecnicamente competente as ações de combate à pobreza sinalizada nas agendas dos governos a partir das exigências dos organismos internacionais de cunho neoliberal, a pobreza passa a ser administrada tecnicamente tanto pelas ações focalizadas e seletivas de serviços públicos parcos e precários, mas também gerenciados e administrados pelas práticas de filantropia. (TELLES, 1999, p. 16).

A depoente 3 entende a complementaridade como “completude”, uma espécie de via de mão dupla, que possibilita a sobrevivência dos entes. Nessa “completude”, “difunde-se a ideia de que não se deve partir somente do Estado o provimento de bens e serviços, mas também das iniciativas particulares [...]” (BEZERRA; DURIGUETTO, 2012, p. 78). Na concepção da entrevistada,

O Estado ele precisa dessa completude e a parceria da iniciativa privada também, sem a primazia do Estado as entidades da sociedade não conseguem executar, isso é recíproco e acontece em qualquer política. (Gestor municipal 4).

Por este direcionamento conceitual, ter a parceria como “completude” faz parte da agenda de reformas econômicas que implementam programas, ações, serviços e projetos “complementares” “[...] de alívio a pobreza, direcionados para os setores mais desfavorecidos pelo mercado. Para eles será reservado um conjunto de programas focalizados e emergenciais, implementados pelo Estado em conjunto com a sociedade civil.” (GALIZIA; PASTORINI, 2006, p. 88). E as parcerias, como ações complementares, são elementos centrais na agenda de reformas econômicas e ajustes, pois, como a própria redação da PNAS refere, é necessário que “o Estado estimule a sinergia e gere espaços de colaboração” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 47).

Assim, na contemporaneidade, as respostas dadas às expressões da questão social são alteradas e encaminhadas para que os próprios indivíduos respondam via ajuda mútua, autoajuda, via compra de serviços no mercado ou via instituições que *refilantropizam* a questão social, oferecendo serviços sociais que não são identificados pela população usuária como de fato de direito, mas sim de benesse e de favor,

[...] políticas sociais estatais ou de entidades filantrópicas, de qualidade duvidosa, sem garantia de direito e com imagem de doação, portanto a criação de um sistema diferenciado de atendimento às necessidades individuais segundo o poder aquisitivo. (MONTAÑO, 2008, p. 191).

Outro motivo elencado pelos depoentes, e que foi convergente com a fala

dos representantes das entidades, foi a de que a parceria e a complementaridade são necessárias por conta da referência que as instituições locais possuem para as populações dentro dos territórios, do fato de adentrarem em espaços onde o Estado por vezes não consegue chegar através dos equipamentos e serviços públicos.

Para nós essa rede privada complementa sim, porque o Estado sozinho não tem capacidade para atender toda a demanda do SUAS, nem de estrutura física, nem de estrutura técnica, nem operacional, e hoje em Fortaleza hoje em Fortaleza existem territórios que a gente não entra o Estado não entra e as entidades elas estão lá, e se não fossem elas os usuários não teriam acesso à política de assistência social. (Gestor municipal 3).

Ao redefinir suas bases de atuação com a sociedade civil, integrando e normatizando as entidades como parceiras, a PNAS previu da disposição que as entidades têm de inserção nos territórios, “do imperativo de formar redes” em conjunto com elas para responder as demandas por assistência social. Previu exatamente a absorção dessas “habilidades”, como bem destacou o representante de uma das entidades, de adentrar ou de já ser estratégia de criação do próprio território como forma de sobrevivência e resistência aos conflitos e desigualdades. Isso ficou claro na fala dos gestores municipais, isto é, que as políticas sociais necessitam de retaguarda de “vários atores sociais” e da “rede de proteção” das entidades. (BRASIL, PNAS, 2004, p. 47).

Ampliar essa retaguarda é estimular “[...] parcerias entre instituições públicas e organizações da sociedade civil com o intuito de buscar sinergias para reduzir a pobreza; é destinar ações assistenciais para as populações comprovadamente necessitadas”, na intenção de dar eficácia e otimizar a distribuição de poucos recursos direcionados aos programas e projetos, descentralizando, mas, sobretudo, focalizando as ações (PASTORINI; GALIZIA, 2006, p. 88).

O gestor 5 acredita que as entidades possuem condições de “criar uma rede de proteção”, concepção que ao nosso ver desloca a provisão do bem estar

social do Estado para responsabilizar segmentos da sociedade, como as entidades, utilizando o argumento de que o Estado é “ineficiente” para adentrar em determinados territórios.

[...] o vínculo do território através das entidades é fundamental pra chegar junto, mais urgente, mais imediato, a necessidade ela tá muito burocratizada, até ela chegar na proteção já vai se agravando, tem territórios que são muito complexos e que as entidades locais elas teriam mais condição de criar uma rede de proteção do que o Estado, porque o Estado é um ente externo da comunidade” (Gestor municipal 5).

Se o discurso é de insuficiência de recursos no aporte às entidades, como esta pode implementar essa chamada “rede de proteção” de complementaridade precária sem respaldo financeiro necessário? São contradições surgidas nas falas dos depoentes, que ora assumem visões por vezes romantizadas em relação à capacidade de atuação das entidades. Logicamente, não se pode negar que a atuação dos segmentos da sociedade civil é importante para compreender quais as principais demandas e deficiências em alguns territórios, mas, na conjuntura atual essa participação, por vezes redimensionada, de gerenciar e administrar o “social”, entendida bem mais como uma das “redes” de bem-estar precário, e cada vez menos como espaços de politização dos sujeitos e das demandas.

A função social da resposta às refrações da “questão social deixa de ser, no projeto neoliberal, responsabilidade privilegiada do Estado, e por meio deste do conjunto da sociedade, e passa a ser agora de auto-responsabilidade dos próprios sujeitos e de organização de indivíduos. As necessidades sociais deixam de ser uma responsabilidade de todos e um direito do cidadão, para ser uma opção do voluntário que ajuda o próximo e um não-direito. (MONTAÑO 2008, p. 22).

Por outro lado, também não é novidade que o Estado “não entre” nestes territórios. Se hoje o discurso pregado é de ausência desse referencial junto aos redutos empobrecidos e contaminados pela violência e por outras expressões da “questão social”, se dá porque, historicamente, o Estado se absteve de responder as demandas da população e a assistência social como estratégia de intervenção,

consequentemente, ficou sem ser referenciada como ação de direito. Subvencionadas pelo Estado foram as entidades que tomaram a frente das ações e se tornaram referência “assistencial” junto às populações, o que se tornou prejudicial para efetivar direitos e para garantir a legitimidade e o reconhecimento da política na contemporaneidade:

Como o Estado sempre exerceu papel secundário na assistência social, apenas desenvolvendo procedimentos de fiscalização das instituições de caráter filantrópico e/ou sem fins lucrativos, para zelar pela boa-fé popular e a transferência de recursos públicos, nunca teve a preocupação de construir um referencial público. (MESTRINER, 2001, p. 29).

[...] pelo fato da entidade está localizada dentro do território, pela representação dela ser alguém de relevância dentro do território, de relevância política, social, econômica, filantrópica, da Caritas, o usuário encontra muitas vezes mais identidade nessa pessoa do que na própria equipe técnica, e isso é uma fragilidade do sistema, desde que o SUAS diz que a equipe técnica tem que ter vínculo com o território, mas por ela ser uma pessoa de dentro da comunidade, de estar representando “os interesses da comunidade”, os usuários se sentem mais representados via entidade, do que via CRAS, mas também existem experiências diferenciadas como as do Bom Jardim. (Gestor municipal 3).

A rede privada vem como complementar no sentido de que o CRAS tá lá também como equipamento que faz parte da rede, ele executa os serviços de convivência, mas tem áreas que o deslocamento das famílias até lá é difícil, e aí ele aí pra entidade onde o acesso é mais fácil. (Gestor municipal 2).

Embora a expansão de CRAS e CREAS tenha sido significativa, e o gestor municipal 2 compreenda que a complementaridade também exista exatamente para dar suporte aos equipamentos públicos e para potencializar o trabalho em “rede”, ainda há muitos desafios em termos de reconhecimento da política dentro dos territórios cujas referências são ou as entidades de caráter “assistencial”, muitas originárias da própria comunidade e com um forte sentimento de pertença, ou a referência contraposta, como o tráfico de drogas e o poder paralelo da criminalidade. Nessa conjuntura, somente a “rede de proteção” das entidades se torna insuficiente e ineficaz para responder à complexidade de refrações da “questão social” em suas expressões contemporâneas.

Assim, as reflexões depreendidas das falas dos depoentes é a de que a

assistência social cada vez caminha para uma estrutura de *Pluralismo de Bem-Estar* que, segundo Pereira (2004) em vez da “prevalência de relações hierárquicas, em que o Estado assumia o protagonismo, seriam instituídas relações horizontais em que esse Estado passaria a fazer parte de um esquema *plural* ou *misto* na condição de co-responsável ou parceiro.” (PEREIRA, 2004, 136-137). A autora destaca que a participação mínima do Estado, sobretudo na área social, reduzindo ou transferindo responsabilidades para a sociedade civil, é expressão desse modelo de “bem-estar” cada vez mais compartilhado e com o apoio complementar das ações privadas de cunho focalizado e seletivo na contramão de medidas e ações universalizantes.

5.1.2.1 A contribuição das entidades para o fortalecimento do SUAS

Percebemos que os gestores acreditam na parceria com as entidades como forma de ampliar a oferta do SUAS, e que ainda há muitos desafios, e por vezes, “desconfiança” em decorrência da possibilidade do estabelecimento de velhas práticas pelas entidades, pois as orientações técnicas e normativas exigidas para efeito de contratação do convênio ainda são insuficientes para romper com determinadas culturas e velhas concepções de execução dos serviços. Por esses desafios é que a maioria dos entrevistados acredita que a parceria com as entidades não contribui para o fortalecimento do SUAS.

[...] elas não fortalecem o SUAS, continua a mesma lógica do assistencialismo, elas não fortalecem a assistência elas fortalecem as ações pontuais, quando a gente chega que conversa com o usuário pra ver se ele entende que aquilo ali é um SCFV ele ainda tá na lógica do grupo do idoso, aquele grupo que não evolui pra nada, é só aquilo ali, ele não tem nenhum entendimento de que aquilo é um conviver que gera um desenvolvimento, que previne uma situação de isolamento: “eu venho pra cá porque eu gosto de dançar forró, eu gosto de passeio” e cadê a consciência de cidadania? Isso não é serviço, isso é ação pontual.” (Gestor municipal 3) grifamos).

Sinceramente não, eu acho que elas ainda estão muito ligadas às práticas mais antigas, uma ou outra é melhor organizada, compreende melhor a política de assistência social, porque essas instituições elas sequer conhecem, sequer compreendem o que é a política de assistência social, elas praticam ainda assistencialismos nas ações [...]. (Técnico 2 CMAS)

Eu acredito que não rompeu totalmente com aquela velha cultura algumas têm aquela impressão de que os CRAS não fazem então quem tem que fazer são elas mesmo, mas acho que é uma coisa que vai sendo construída aos poucos é bem desafiante. (Técnico 3 CMAS).

Não, eu acho que ela só fortalece se ela tiver realmente acompanhada, e que o Estado ele tenha um modelo padrão e que ele não jogue a responsabilidade dele nas entidades. (Gestor municipal 2).

Na concepção de Mestriner (*apud* YASBEK, 2007) a concretização de uma cultura institucional fundada na nova arquitetura do SUAS,

[...] demanda, acima de tudo da reconstrução da cultura institucional em vigor, com pesada herança assistencialista, que se consubstanciou a partir da matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo com as classes subalternas. (p. 53).

Apenas um dos depoentes apresentou resposta diferenciada, ao destacar a importância da participação da sociedade civil como forma de democratizar a relação:

[...] eu acho que a parceria com a iniciativa privada sem fins lucrativos principalmente, ela vem agregar esse valor de você ter um olhar da sociedade civil, de democratizar o processo, de dar mais transparência ao processo e eu acho extremamente favorável desde que ela seja bastante pontuada e regrada desde o início da relação. (Gestor municipal 4).

O depoimento registra um discurso direcionado para uma relação de parceria fundada no projeto democrático e de contribuição para implementar os interesses públicos sob o “olhar” da sociedade civil, mas, nem sempre, o interesse público converge pros interesses, missões institucionais e perspectivas ideológicas diferentes, sobretudo quando, na contemporaneidade, os sentidos da participação da sociedade civil passam por um intenso processo de “despolitização” (DAGNINO,

2002). Os depoimentos tanto dos gestores e técnicos como dos representantes das entidades, exposto em linhas passadas, são similares e confirmam que a identidade das instituições parceiras ainda está vinculada às concepções conceituais divergentes do SUAS.

*[...] a identidade dela não se enquadra com a que o sistema pede, elas não têm identidade própria no SUAS, elas trazem esses ranços e isso choca muito com o sistema, choca com a perspectiva da execução do serviço, **choca delas mesmas não se encontrarem enquanto entidade socioassistencial**, delas chegarem pra gente e dizerem assim: “eu sei que o CRAS faz isso, mas eu quero fazer diferente” então na execução do serviço, a mãe do menino vai pro CRAS e escuta falar de protagonismo da mulher chefe de família, mas quando chega na entidade o filho dela tá sendo atendido numa entidade com linguagem religiosa que diz que a mulher tem que ser submissa ao marido, e haja a mulher apanhar, e o menino dizendo que tá certo, e ainda diz que a entidade é a Igreja coisa que as vezes é. (Gestor municipal 3) (grifamos).*

Partindo dessa linha reflexiva Silva (2014) nos diz que:

[...] entre os grandes desafios postos ao SUAS estão o desvelamento das questões imbricadas nessa histórica relação e o entendimento do que é ação estatal e o que são ações vinculadas a instituições privadas com práticas assistencialistas, o que pode reforçar a condição de subalternidade dos sujeitos mandatários da política. (p. 117)

Alguns gestores e técnicos destacaram a importância da implementação do Cadastro Nacional das Entidades (CNEAS) como instrumento que possibilita conhecer o perfil das entidades e, conseqüentemente, fortalecer as relações de parcerias, os tipos de serviços prestados, as atividades e serviços desenvolvidos. De acordo com as informações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o CNEAS é uma ferramenta que faz parte do Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada no SUAS (Aprimora-Rede).

Eu acho que na forma que está não fortalece, e por isso que eu falo em ressignificar, a relação tá muito fragilizada, eu acredito que com o CNEAS e com o reconhecimento do gestor público de que aquela entidade é uma entidade necessária a tendência é realmente melhorar o suporte técnico pra que essa entidade possa fazer o trabalho bem feito e previsto no que tá no

SUAS. (Gestor municipal 5).

Eu acho que ele é um avanço dentro da perspectiva de que é a primeira vez que tem um banco de dados que tem o nome da entidade, endereço, responsável, um banco de dados que vai ficar pro município com muita a riqueza de informações a gente vai poder conhecer melhor as entidades atuantes no território da cidade o que faz com que a gente possa planejar as ações [...] (Gestor municipal 3).

A gente tem ai um movimento com o CNEAS que é o Cadastro Nacional dessas entidades da rede e é o que a gente procura esclarecer pras entidades que elas precisam cada vez mais preparar o seu equipamento e o seu pessoal pra ela realmente prestar um serviço de qualidade. (Técnico 1 – CMAS).

Entendemos que o CNEAS é uma das expressões de racionalidade e regulamentação do setor privado adquirido pela política ao longo do sua implementação. São pontos de avanço que favorecem no aspecto técnico-operacional e que podem ser favoráveis; contudo, na concepção da gestora 3, só quantificar as entidades é ainda insuficiente para que elas reconheçam o sistema. Em sua concepção, as entidades não fortalecem o SUAS porque o Estado não as identifica como gestoras. Pelo contrário, há uma “tutela” por parte do Estado que impede esse fortalecimento. Além disso, coloca em xeque o conceito de gestão compartilhada,

*[...] esse cadastro é necessário, ele precisa existir, mas ele tem limites, **não só castrando as entidades que elas reconhecerão o sistema e fortalecer elas não fortalecem porque não existe a cobrança do Estado que elas tenham uma identidade de gestoras**, nós enquanto Estado é que de fato fazemos o que elas deveriam fazer eles é que deveriam acessar os sistemas e enviar as informações dos serviços, se eles fizessem isso aprenderiam a lógica de uma gestão e não só da execução de um serviço, mas não eles recebem o co-financiamento, quem monitora somos nós, quem preenche os formulários que vão pro MDS somos nós, a gente cobra deles um instrumental que é um papel, mas aquilo não significa uma realidade, então porque eles mesmo não fazem isso? E que gestão compartilhada é essa que só um gesta e só um executa? O Estado precisa deixar de tutelá-las [...] (Gestor municipal 3) (grifamos).*

Ao que parece, o fato de, democratizar a gestão de forma “compartilhada”, como prevê a política, está posto apenas na letra da redação da política. O tutelamento realizado pelo Estado, até como forma de frear velhas

práticas, transformou as entidades em “agentes instrumentais” da parceria. A exigência de ser integrante do SUAS e o reconhecimento deste nos serviços e ações fazem com que o Estado formate seus modelos. Isto, de fato, é necessário para garantir a lógica instrumental de uma política pública; porém, não pode reduzir o papel das entidades a essa dimensão, enquanto o aspecto político-participativo como possibilidade é descartado. Como explica Gohn (2010, p. 37),

[...] o uso das redes e estruturas associativas existentes na sociedade civil como meros agentes instrumentais para resolver problemas decorrentes da má distribuição dos serviços públicos, via a participação daqueles agentes em projetos e parcerias públicas, onde não há autonomia ou horizonte mínimo de emancipação aos participantes. Acreditamos que a importância da participação da sociedade civil se faz não apenas para ocupar espaços nas novas esferas públicas. A importância se faz para democratizar a gestão da coisa pública, para se ter controle social e inverter as prioridades no sentido de políticas que atendam não apenas às questões emergenciais [...].

Essas expressões demonstram que o estabelecimento dessa suposta base de parceria está sendo desenhada e permeada por estranhamentos e desconfianças. Embora os sujeitos da pesquisa não queiram “abrir mão” da parceria, ela se desenha em meio a imprecisões conceituais, pela ausência do diálogo e a parca ou inexistente estrutura de monitoramento, avaliação e controle social da política em meio a sua relação com as entidades.

Os paradigmas cristalizados necessitam ser revistos, o que causa certo estranhamento tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil. Urge estabelecerem-se, na prática, as regras dessas parcerias, deixando claro que a efetividade da relação contratual se dá perante a garantia de direitos aos usuários da Política de Assistência, o que extrapola as questões do arcabouço legal. (SILVA, 2014, p. 118).

Esta realidade aponta que cada vez mais que as entidades estão sendo utilizadas como aportes gerenciais do Estado para implementar serviços complementares/precários ainda carentes de instrumentais importantes para avaliar e monitorar as ações, mas para de fato democratizar a gestão como previsto na

redação da PNAS.

De fato, o projeto de democratização da gestão no SUAS ainda é algo a ser de fato “democratizado” e consolidado, e se torna um desafio, porque são tensionamentos e confrontos entre projetos sociais distintos. O SUAS ainda dá passos iniciais e as disputas de poder e de correlação de forças são inerentes a esse processo tenso, conflituoso, mas necessário à constituição de possibilidades que legitimem o SUAS não só no papel e na estrutura legal, mas também na realidade de seus elaboradores e de seus usuários.

A realidade leva-nos a desconsiderar a hipótese de que os gestores municipais pudessem compreender a parceria com as entidades, como forma de fortalecer o SUAS. Em contrapartida, a maioria dos técnicos do CMAS confirma a nossa hipótese de que as ações e serviços executados pelas entidades não são direcionados pela via dos direitos; e que, portanto, a parceria não fortalece o SUAS.

5.1.2.1.1 O reconhecimento como integrante do SUAS

No que tange às respostas obtidas acerca do reconhecimento das entidades como integrantes do SUAS a maioria dos sujeitos consideram que as entidades não se reconhecem como integrantes do SUAS e apenas dois confirmaram que as entidades se reconhecem sim como integrantes, pois recebem recursos financeiros para serem consideradas como tais.

O argumento que mais prevaleceu na visão da maioria foi de que as entidades ainda não compreendem e/ou entendem os serviços que prestam como algo relacionado aos preceitos de uma política pública de direitos, e voltaram a ressaltar as dificuldades das entidades se adequarem às padronizações e tipificações da política, expressões que demonstram essa ausência real de integração ao SUAS.

Não, elas não são integrantes porque eles fazem aquilo como se tivesse fazendo caridade, como se fosse só pra ajudar o próximo, eles não fazem com a intenção de prestar um serviço de assistência social pra mudar aquela realidade, por mais que nas documentações de inscrições eles citem isso, mas eles fazem mais como forma de caridade mesmo. (Técnico 3 CMAS).

Elas podem até se achar integradas, achar que prestam um grande serviço ao Estado, mas se achar integrada não significa estar de fato integrada, estar integrada só no papel é uma coisa, mas elas não são integrantes porque não conhecem o sistema e para se integrar de verdade é preciso antes de tudo entender o que eu, sistema, faço e tô fazendo. (Técnico 2 CMAS).

Ainda não, esse é o grande desafio de que realmente elas reconheçam que esse serviço ele é público porque a medida que a população absorve e reconhece isso muda a relação da população com aquele serviço porque realmente ela vai passar a reivindicar, a lutar por seus direitos e ela vai entender que aquilo não é uma benesse que tá sendo dada pelo presidente da entidade. (Gestor municipal 1).

Percebe-se que esta é uma teia complexa e repleta de tensões. Por um lado as prerrogativas legais e normatizações que definem como um conjunto de ações e serviços deve ser implementado e executados pela via da padronização e da tipificação, pois se entende que as proteções sociais públicas devem ser regidas por critérios de organização e regulamentação necessários para atender às provisões socioassistenciais (COLIN, 2012); mas, em contrapartida, há o entendimento tradicional vinculado a espectros assistenciais de cunho conservador, alicerçados na filantropia, no clientelismo e na caridade, que ainda permeiam a assistência social brasileira. Além disso, são reatualizadas pelos parâmetros neoliberais que propõem a privatização das ações e que reiteram uma (re) filantropização²⁸ da assistência social.

Bezerra e Duriguetto (2012) demonstraram em sua pesquisa que grande parte das entidades analisadas realizava de fato ações “na área da filantropia e da ajuda mútua, poucos tinham como objetivo a defesa de direitos, atuavam em programas e projetos pontuais, seletivos e focalizados, propondo uma política de

²⁸ Termo cunhado pela professora Maria Carmelita Yasbek para expor a tendência de retorno à lógica da benemerência e da gestão da filantrópica da pobreza, mediante a atenção compensatória e residual das classes subalternas.

beneficência pública ou assistencialista.” (BEZERRA; DURIGUETTO, 2012, p. 100). Em parágrafo anterior, um dos representantes das entidades declarou que as instituições são requisitadas pelo Estado por conta de suas “habilidades”, mas o gestor municipal 4 rebateu o argumento de forma distinta, declarando que um dos motivos das entidades não se reconhecerem junto ao SUAS se dá pela ausência de qualificação e capacitação das entidades.

[...] não se reconhecem como integrada porque por mais que a oferta dos serviços ela aconteça, muitas entidades não são tão qualificadas a gente tem uma limitação nos recursos humanos, as entidades elas ainda não tem esse investimento nessa capacitação, muitas vezes o profissional que tá na entidade ele vai muito no ativismo que o serviço também demanda esse ativismo, mas ele não se atualiza em muitos conteúdos, falta uma metodologia de atendimento de acordo com as normatizações, de ter um plano pedagógico, isso a gente ainda sente uma fragilidade muito grande, e também em relação a articulação com as outras redes de serviços.” (Gestor municipal 4) (grifamos)

Eu vejo essa parceria com muitos desafios, essas entidades precisam de mais capacitação pra que elas acabem com essa visão de que a assistência social é assistencialismo e que todo mundo pode fazer, quando a gente vai visitar tem que explicar sobre as normas, sobre a tipificação porque por mais que esteja lá no projeto da chamada pública na prática nunca tá do mesmo jeito, elas não tem nem profissional de serviço social. (Técnico 3 CMAS).

Estas características de natureza deficiente apontadas pelos depoentes representam a ausência de domínio dos saberes técnicos e políticos, principalmente de segmentos e entidades com características subalternas, que dificultam uma real, e não só gerencial, participação das entidades na formulação e participação das políticas públicas. “Além deste, outro tipo de qualificação se impõe, o que diz respeito sobre o funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos.” (DAGNINO, 2002, p. 284).

Já na concepção do gestor municipal 3, as entidades ainda não se reconhecem como integrantes do SUAS, porque o vínculo com o Poder Público é só mais umas das estratégias de “sobrevivência” em termos de financiamento, fato que remete à ausência de autossuficiência e sustentabilidade das entidades, como

constatado em passagem anterior.

[...] Não, não se integram, eu acho que é uma forma de sobrevivência, quando houve o surgimento do sistema e que houve um rompimento de co-financiamento elas não tinham mais dinheiro pra desempenhar as funções, e isso era muito claro, quando se abriu de novo esse canal de relacionamento foi uma estratégia e uma forma de sobrevivência porque elas não tinham quem financiasse, então elas pensavam assim - eu vou fazendo o que eles querem que eu faça, mas na verdade eu vou fazer é aquilo que eu quero pra que eu exista aqui. (Gestor municipal 3).

Os outros três depoentes confirmaram que as entidades realmente se reconhecem como integrantes do SUAS. Primeiro, por conta do repasse financeiro, pois *“[...] elas recebem dinheiro para executar a política”*. (Gestor municipal 5). O segundo sujeito utilizou o argumento de que as entidades conveniadas em municípios de grande porte, como Fortaleza, já se reconhecem integradas ao sistema, em virtude do aporte oferecido pela gestão em termos de capacitação técnica e pela vigilância socioassistencial realizada, mas acredita que em municípios de pequeno porte esse reconhecimento ainda é um desafio.

Aqui em Fortaleza sim, mas pela minha experiência em municípios do interior nós temos outra realidade bem mais desafiante, já as que participam da nossa chamada pública elas são capacitadas tecnicamente para serem realmente parte do SUAS porque são exigências das documentações e dos termos para realizar o convênio. (Gestor municipal 2).

Notamos que as depoentes compreendem a integração das entidades ao SUAS por uma perspectiva limitada e instrumental vinculada apenas ao fato de as entidades receberem recursos ou pela via dos processos burocráticos que permitem o convênio. De fato, a Chamada Pública como prerrogativa legal e pautada pelos princípios de gerenciamento e da administração pública de fato conferem às entidades aptas ao vínculo com o SUAS, em tese, mas o cerne da questão está para além só de questões técnicas e burocráticas, pois ser integrante do SUAS exige requisitos postos para além das propostas deixadas pelas entidades nos projetos e documentos exigidos para a realização do convênio. Vincular-se de fato ao SUAS é saber se estas entidades estão realmente prestando serviços de direitos, é realizar

processos reais de monitoramento e avaliação que contribuam para a construção de uma identidade real de integração ao SUAS e não apenas por sobrevivência ou necessidade financeira das entidades.

Um dos gestores acrescentou, acerca do monitoramento, como desafio e algo que precisa ser melhorado. Destacou o CRAS como um equipamento público importante nos territórios, para que se torne espelho para as entidades nesse processo de reconhecimento dos serviços.

O grande desafio que eu vejo é o nosso monitoramento o que a gente faz ainda deixa a desejar, a gente ainda não está cem por cento, que a gente precisa monitorar, mas a gente precisa também dar condições pra aquela entidade se adequar ao que não está de acordo, nisso aí a gente ainda tá falhando muito e fortalecer os nossos CRAS que esses sim, que trabalham dentro do território, e ter o CRAS como espelho dessas entidades e pra eles trabalharem bem próximos porque eu acho que assim a gente tem serviços de mais qualidade e de mais efetivação. (Gestor municipal 2).

Os municípios são responsáveis pela efetivação do monitoramento e avaliação da política de assistência social em seus âmbitos, conforme preconiza a LOAS. Segundo o depoente vinculado à gestão municipal, cada entidade referencia um dos serviços tipificados na política, e cada equipamento público é responsável pelo referenciamento e acompanhamento das ações das entidades. Esta é uma das formas de monitorar, a primeira definida como um acompanhamento técnico do CRAS; a outro é a entrega das documentações e relatórios relativos ao quantitativo de usuários participantes dos serviços e da descrição das atividades realizadas.

[...] existem duas formas de monitoramento, um mais técnico que é feito pelo equipamento de referência como, por exemplo, o CRAS que é responsável pela articulação da rede socioassistencial naquele território e o outro que é mais burocrático mesmo que vai analisar a partir da papelada que eles entregam relatórios, dados quantitativos de atendimento e atividades realizadas. E aí a gente observa se a entidade tá cumprindo as metas a partir do que foi pactuado no convênio. (Gestor municipal 1).

Couto (2010) já tinha sinalizado em sua pesquisa acerca desta carência, pois, “O Suas ainda carece de um sistema efetivo de controle, avaliação e

monitoramento da rede socioassistencial”, instrumentos que podem contribuir para fortalecer e deixar mais claras as relações de parceria com a sociedade civil. (p. 243).

Em geral, as respostas dos depoentes da gestão e da equipe técnica do CMAS foram em parte convergentes com as hipóteses apontadas pelo estudo em tela. Os técnicos do CMAS confirmam a hipótese de que as entidades não se reconhecem como integrantes do SUAS. Já os gestores municipais, embora deixassem evidentes a importância e a necessidade da parceria para ampliação da oferta de serviços à população usuária, apontaram os limites de atuação das entidades, levando em consideração as práticas de cunho filantrópico e assistencialista que ainda realizam, razão por que desconsideraram nossa afirmação inicial, ao declararem que as entidades ainda não se reconhecem como integrantes do SUAS.

6 CONCLUSÃO

Mediante o estudo realizado, procuramos demonstrar alguns elementos que permeiam a compreensão dos sujeitos acerca da relação de parceria público/privado na gestão da assistência social no município de Fortaleza. Ante o que foi exposto, concluímos que a relação de parceria com as entidades e organizações da sociedade civil, nos moldes da atual institucionalidade da assistência social, ocorre permeada por contradições, disputas, tensões entre os sujeitos políticos envolvidos e choques culturais entre a cultura posta a partir da nova institucionalidade do SUAS e o com ranços do passado que abrem a possibilidade de reatualizar-se em meio as características neoliberais de orientação nas políticas sociais.

Embora o SUAS represente um projeto ancorado em princípios democráticos e participativos, e que a partir destes propõe “novas bases” de relação com a sociedade civil, ele se mantém dependente do projeto macro da política econômica neoliberal que direciona e funcionaliza de modo ideológico as funções do Estado e, conseqüentemente, suas relações de parceria com a sociedade civil.

Nessa conjuntura, observamos que a compreensão dos sujeitos da pesquisa acerca da parceria público/privada na assistência social transita entre defender a importância e a necessidade das relações de parceria na oferta e ampliação dos serviços socioassistenciais, mas que também se regem pelas relações de “desconfianças” entre os entes e na defesa de seus projetos e ações específicas, sobretudo, os sujeitos representantes das entidades, que, embora disputem o fundo público com a realização dos convênios, estabelecem redutos de resistência na realização de ações nos formatos e normatizações exigidos pela política. Por outro lado, a resistência e a crítica feita por alguns sujeitos significa a inexistência de um canal para estabelecer o diálogo com as entidades no momento de definir as metodologias e orientações técnicas aptas aos serviços.

Observamos na fala dos representantes que a construção de relações

verticais e de diálogos ainda são desafiantes, em meio a esse processo de parceria. A partir da construção desta nova base institucional, foi possível identificar o fato de que a PNAS atribuiu às instituições parceiras identidades tanto de “cogestoras” como de “prestadoras complementares” dos serviços socioassistenciais, contudo o reconhecimento desta identidade entra em choque com as identidades específicas das instituições, ou seja, identidades ainda permeadas pela incidência de ações de cunho filantrópico, “assistencial” e missionário. Entram em choque porque suas identidades executam projetos distintos do ponto de vista cultural e institucional, que vislumbram perspectivas diferenciadas para seus usuários. Não queremos dizer com isso que as identidades das instituições parceiras devam ser moldadas totalmente à proposta do SUAS, mas se há repasse de recursos financeiros o objetivo das ações devem ser direcionados para viabilizar direitos e não tutelar ou subalternizar a população.

Apontamos, ainda, que a ideia de um Estado ineficiente em responder às suas demandas apareceu na fala de todos os sujeitos. Por isso, os representantes das entidades não reconhecem a identidade atribuída de “prestadores complementares”, primeiro, porque acreditam que suas ações ultrapassam a mera complementaridade, pois estão assumindo mais responsabilidades na cobertura de determinados serviços do que o Estado. Em segundo lugar, porque acreditam que seus serviços são mais qualitativos do que a oferta pública. E por seguinte, creem que a complementaridade sucede pelo fato de o Estado não demonstrar determinadas habilidades, *expertises* específicas na condução de algumas áreas.

Foi possível identificar o fato de que o SUAS se torna mais um dentre tantos parceiros das entidades que demonstram grande interesse pelo sistema, mas, dificilmente, eles se reconhecem como integrantes de suas ações. O reconhecimento ocorre apenas em termos de formalização dos convênios, nas relações técnicas e burocráticas, mas na real execução, as ações ainda são pregadas distintas do projeto SUAS. Consideramos que isso reflete no repasse dos serviços aos usuários da política que desconhecem as ações dos convênios como uma ação da assistência social brasileira, o que dificulta a sua visibilidade e

legitimidade.

Notamos que, os avanços na ampliação da rede pública de equipamentos como CRAS e CREAS e Centros para outros segmentos, como população de rua e pessoas com deficiências, foram ampliados ao longo de quase uma década da PNAS, mas a redefinição das normativas e parâmetros que regem a rede privada ainda é recente e merecem ser aprimoradas.

Apesar disso, o Cadastro Nacional das Entidades torna-se uma proposta de avanço para a constituição do Vínculo SUAS, é um instrumento que gera expectativas com possibilidades favoráveis para que a gestão conheça o perfil das entidades e conseqüentemente construam planejamentos efetivos, muito embora a relação público/privada ainda sofra com a inexistência ou precários sistemas de monitoramento e avaliação da rede socioassistencial que possam dar efetividade e eficiência aos serviços ofertados.

Destaca-se ainda que a capacitação técnicas dos profissionais que atuam nas entidades ainda deixa a desejar em termos metodológicos, pois suas identidades, por vezes missionárias e de apadrinhamento, divergem dos preceitos postos na normatização e organização do SUAS, o qual é regido por tipificação e por orientações técnicas. Portanto, pensar no SUAS é lembrar que a capacitação de seus trabalhadores e “colaboradores”, como bem diz a PNAS, é de fundamental importância para qualificar os serviços e ações.

Em contrapartida, também ficou claro que a complementaridade repassada às entidades e não reconhecida por estas, são tidas como complementaridades precárias e pontuais e que, por seguinte, não fortalecem o SUAS na perspectiva de viabilização de direitos, pois o maior desafio, segundo os depoentes, ainda é desconstruir culturas e ranços do passado como o assistencialismo, a caridade e o clientelismo, constantemente utilizados pelas entidades, espectros que assombram a assistência social brasileira.

Muito embora não haja garantias efetivas de que estes espectros estão erradicados as práticas predatórias da relação histórica público/privada na assistência social, têm-se um reordenamento e disciplinamento dos serviços, que, além de envolver sujeitos e entidades que se inscrevem na luta social por direitos, também passam a cobrar transparência dos serviços realizados pelos agentes públicos e pelos organismos que compõem a rede socioassistencial.

De fato, as iniciativas da sociedade civil são importantes, pois, como bem apontou um dos depoentes, as experiências criadas naqueles espaços podem ser significativas e referenciais para o Poder Público implementar suas ações. A questão posta em xeque é que, cada vez mais, a ideologia neoliberal transforma essas ações em iniciativas gerenciais, como se elas dessem conta de responder a complexidade de expressões da questão social determinadas pelo capitalismo contemporâneo. As iniciativas podem de fato se tornarem referências, mas suas potencialidades como o processo de politização ficam aquém em meio a esse processo de cooptação historicamente administrado pelo Estado.

A parceria público/privada na assistência social pretende ser resignificada, racionalizada e qualificada aos padrões do projeto SUAS, em decorrência também dos avanços democráticos. Ainda há, porém, muito a ser refletido, tanto sobre o significado dessas “novas” bases que o Estado se comprometeu a institucionalizar, como também há muito a ser questionado sobre esse resignificado, que pode vir transfigurado de velhas ou reatualizadas bases do passado. Há dois sentidos nessas novas bases resignificar as relações tortuosas e fragmentadas do passado e fortalecer a sociedade civil, que busca espaço de participação junto à formatação das políticas sociais. Há, entretanto os desafios da ideologia neoliberal que também resignifica o sentido da participação da sociedade civil reduzindo e despolitizando suas ações a questões solidaristas e como estratégia de discurso para atender o mercado.

Democratizar a gestão passa pela desconstrução de um conjunto de valores e de elementos de ordem social, política e histórica, requer erosão de

aspectos culturais a curto e longo prazo. E o modelo de assistência social que ora se apresenta busca rearranjos, ou resignificados institucionais da presença privada na oferta e na prestação dos serviços socioassistenciais, mas esse formato ainda necessita de amadurecimento do ponto de vista de um real projeto democratizante entre a relação pública e privada e não apenas reduzida a relações instrumentais ou gerenciais, como se as entidades e organizações da sociedade civil fossem o “anexo” dos equipamentos da assistência social. Como diz Coutinho (2008), a democratização, por ser um valor universal, é um constante desafio.

Consideramos que as falas dos depoentes são expressões dos lugares e do solo onde pisam, pois são sujeitos com visões que ora divergem e às vezes convergem na luta de interesses pela partilha de poder em meio a uma relação de parceria que historicamente se estabeleceu na assistência social. Viabilizar a parceria como instrumento para ampliar a rede de serviços da política não é uma tarefa simples, será preciso erodir velhas bases e construir, de fato, “novas” bases democráticas que gerem a expectativa de implementação de serviços dentro da lógica dos direitos socioassistenciais.

Também temos a clareza dos limites da política de assistência social em contornar as tamanhas desigualdades das relações sociais capitalistas, pois sabemos que isso ocorreria somente com outro modo de sociabilidade, mais justo e igualitário. Temos ciência dos desafios das políticas sociais, mas elas também podem ser mediadoras na resolução das situações imediatas e de necessidade dos sujeitos que já tiveram ou estão na iminência da violação de seus direitos.

São desafios vivenciados, sobretudo, pela assistência social que se apresentam continuamente sob novas roupagens, mas há ao mesmo tempo a conquista dos direitos e como ressalta Martinelli (2007, p. 37) “É no âmbito destas práticas que se forjam também resistências e luta que se instituem os sujeitos políticos capazes de expressarem suas demandas e colocá-las na pauta dos debates contemporâneos”.

Desta feita, consideramos que as considerações de um trabalho buscam contribuir para a produção do conhecimento, por isso nunca podem ser fechadas com um “finalmente”, mas sim com apontamentos e reflexões que venham a construir e produzir outros frutos para seguir a empreitada, por entender e fazer a leitura da realidade em meio aos seus processos contraditórios. Por isso, esperamos que os resultados deste estudo possibilite a outros pesquisadores a ampliação dos horizontes aqui apontados para contribuir com pesquisas em matéria da política de assistência social e das demais categorias abordadas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mônica Saraiva. **Participação popular na política de assistência social**: a experiência dos núcleos de participação popular (NUPPs) em Fortaleza. Monografia. Faculdade Cearense, 2014.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo (Org.). **Pós-Neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ALVES, Maria Elaene Rodrigues. CAMPOS, Irenice de Oliveira. Fortaleza, de um desejo a um direito de cidade: a construção da assistência social como política de direito. In: **Assistência Social em Fortaleza**: uma política de direitos em construção. Fortaleza: SEMAS/PMF/EdUECE, 2012.

ARAÚJO, Jairo Melo. **Voluntariado**: na contramão dos direitos sociais. São Paulo: Cortez, 2008.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Avaliação de políticas públicas: elemento estratégico de gestão da coisa pública. In: Jornada Internacional de Políticas **Públicas** – Neoliberalismo e Lutas Sociais: Perspectivas para as políticas Públicas, 4, 2009, São Luís. **Anais**. São Luís, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: SERVIÇO SOCIAL: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. BOSCHETTI, Ivanete. BEHRING, Elaine Rosseti. **Política Social**: fundamentos e história. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: **Serviço Social**: direitos e competências profissionais. Brasília-DF: CFESS, 2009.

_____. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Política social no contexto da crise capitalista. In: **Serviço Social**: direitos e competências profissionais. Brasília-DF: CFESS, 2009.

_____. Principais Abordagens Teóricas da Política Social e da Cidadania. In: Política Social – Módulo 03. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 2000.

BRAVO, Maria Inês Souza. PEREIRA, Potyara A. Pereira (Orgs.). **Política Social e Democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. 2002.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. **Serviço Social: direitos e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. São Paulo: Editora Escala, 2009.

_____. **Censo SUAS 2010**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília-DF: MDS, 2011. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/CensoSUAS_2010.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.

_____. **Censo SUAS**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://aplicacoes4.mds.gov.br/sagicensocensosuas2014/auth/index.php>>. Acesso em: 28 dez. 2014.

_____. **Orientações técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social. Brasília. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**. 1993.

_____. MDS. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**, Brasília-DF: 2004.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. 3. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. **Contra a corrente**: ensaios sobre a democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2008.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política social. In: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da (Orgs.). **Assistência Social e Filantropia**: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva. In: **La cultura en las crisis latino-americanas**. Buenos Aires. CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004. Disponível em:

<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100918091218/10dagnino.pdf>>.

Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e terra, 2002.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo, **Cadernos de Pesquisa**, n. 115. 2002, p. 139-154.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. BEZERRA, Cristina Simões. Apontamentos acerca do associativismo brasileiro e de sua relação com as políticas sociais. In: MOLJO, Carina B.; DURIGUETTO, Maria Lúcia (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social – Uma análise da realidade de Juiz de Fora**. Juiz de Fora. Editora UFJF, [20--].

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 2. ed. Rio de Janeiro, ZAHAR, 1976.

FERREIRA, T.K.A. **Entre a missão e a efetivação de direitos: reflexões sobre o serviço de acolhimento institucional às crianças e adolescentes em uma entidade religiosa**. 2012. Monografia (Graduação) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados Curso de serviço Social, Fortaleza, 2012.

FORTALEZA. **Plano Municipal de Assistência Social**. Aprovado na VIII Reunião Ordinária do Conselho Municipal, em 26 de agosto de 2014. Resolução nº 33/2014.

FRASER, Márcia Tourinho Dantas; GONDIM, Sônia Maria Guedes. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa, **Revista Paidéia**, n. 14, 2004, p. 139-152.

GOHN, Maria da Gloria. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

_____. **Movimentos sociais e redes de mobilizações no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2010.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. (Org.) **Pesquisa em Ciências Sociais: o projeto de dissertação de mestrado**. Fortaleza: EDUFC, 1999.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 6. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Transformações societárias, alterações no mundo do trabalho e Serviço Social**. Ser Social. Programa de Pós-graduação em Política Social. Departamento de Serviço Social/ UnB, 2000.

MARTINELLI, Maria Lucia. O conceito de serviços socioassistenciais: uma contribuição para o debate. IN: **Caderno de Textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social**. MDS. Brasília, DF. Conselho Nacional de Assistência Social, 2007.

MESTRINER, Maria Luíza. A intricada relação histórica entre Assistência Social e Filantropia no Brasil. In: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da (Orgs.). **Assistência Social e Filantropia**: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

MESTRINER, Maria Luíza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 26. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

_____. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8.ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família e políticas sociais. In:_____. **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabeth (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Questão Social**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NOBRE, Maria Cristina de Queiroz. Estado, democracia e participação: limites e

possibilidades para a assistência social. In: **Assistência Social em Fortaleza: uma política de direitos em construção**. Fortaleza: SEMAS/PMF/EdUECE, 2012.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Iris Maria de. **Assistência social pós-LOAS em Natal: a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso**. PUC/SP. São Paulo, 2005. Tese de Doutorado.

OSTERNE, Socorro Ferreira. BRASIL, Glauciria Mota; ALMEIDA, Rosemary de Oliveira. A produção do conhecimento nas ciências sociais e a provisoriade da realidade material e simbólica, **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 113, São Paulo: Cortez, 2013.

OSTERNE, Socorro Ferreira. **Família, Pobreza e gênero: o lugar da dominação masculina**. Fortaleza: EDUECE, 2001.

PASTORINI, Alejandra. GALIZIA, Silvina. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro, **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro: Ed UFRJ, n. 14 e 15, p. 772-803, 1. e 2. Sem. 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Política social no segundo pós-guerra: ascensão e declínio, **Revista Serviço Social & Saúde**. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 10, Dez. 2010.

_____. Discussões conceituais sobre política sociais como política pública e direito de cidadania. In: **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009a.

_____. **Política Social: temas e questões**. 2. ed . São Paulo: Cortez, 2009b.

_____. **Por que também sou contra a focalização das políticas sociais**. [s.d]. mimeo.

_____. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UNB, 2004.

RAICHELLIS, Raquel. Prefácio. In: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da (Orgs.). **Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

RIBEIRO, Sâmbara Paula Ribeiro. Os Caminhos da Relação entre o Poder Público Estatal e ONGs. In: VIII ENPES - Encontro Nacional De Pesquisadores em Serviço

Social, 14. 2000. Brasília: ABEPSS, 2000. v. II. p. 201-207.

SANTOS, Adeíve Derquian de Oliveira. **A mobilização do capital nas agências de cidadania em Fortaleza: ações sociais tecendo cidadania.** 2006. Dissertação. (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) - Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2006.

SILVA, Franklin Augusto Soares da Silva. **O orçamento participativo de Fortaleza como esfera pública: limites e desvios.** 2013. Monografia. Departamento de Ciências Sociais. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2013.

SILVA, Marta Borba. **Assistência social e seus usuários: entre a rebeldia e o conformismo.** São Paulo: Cortez, 2014.

SIMIONATTO, Ivete. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: NEVES, Ângela V. Neves; CASTRO, Alba Tereza Barroso de. (Org.). **Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social.** Brasília: Editora UNB, 2012.

SILVEIRA, Irma Martins Moroni da. **A descentralização da política de assistência social no Ceará: caminhos e descaminhos.** UFPE. Recife, 2007. Tese de Doutorado.

SPOSATI, ALdaíza. Assistência Social em debate: direito ou assistencialização? In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **O Trabalho do Assistente Social no SUAS.** Seminário Nacional. Brasília: CFESS, 2011.

_____. **A Menina LOAS.** São Paulo: Cortez, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. BONETTI, Dilsea Adeodata. YASBEK, Maria Carmelita. FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 1986.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabeth (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SOUZA FILHO, Rodrigo de; OLIVEIRA, Ester de Almeida. Gestão do SUAS em Juiz de Fora: análise da estrutura burocrática. In: MOLJO, Carina B.; DURIGUETTO, Maria Lúcia (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social – Uma análise da realidade de Juiz de Fora.** Juiz de Fora. Editora UFJF.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana Mara; MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

TELLES, VERA. A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viram símbolo de modernidade. **Caderno CRH**, Salvador, n. 30/31, p. 85-110, jan./dez. 1999.

TORRES, Sociedade Civil como recurso gerencial? Indagações acerca da política de Assistência Social no Brasil, **Revista Serviço Social e Sociedade**, Ano XXXIV, n. 73, São Paulo: Cortez, mar. 2003.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **Pobreza e exclusão social**: expressões da questão social no capitalismo. Temporalis. Brasília, DF. 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA - REPRESENTANTES DAS ENTIDADES SOCIOASSISTENCIAIS

1. Caracterização do representante da instituição

2.1 Escolaridade:

2.2 Formação Profissional:

2.3 Tempo de profissão:

2.4 Cargo na instituição:

2.5 Como conheceu a instituição:

2.6 Tempo de trabalho na instituição:

2.7 Vínculo empregatício:

2.8 Participa de capacitação (palestras, seminários, congressos etc).

() Sim () Não Por quê? Se sim, quais e com que frequência?

2.9 Participa das reuniões e encontros do Conselho Municipal de Assistência

Social? () Sim () Não Por quê? Se sim, quais e com que frequência?

2. Caracterização da entidade/instituição

1.1 Nome:

1.2 Localização:

1.3 Tempo de atuação:

1.4 Natureza/Caráter da Instituição:

1.5 Objetivo da Instituição:

1.6 Recursos Humanos:

1.7 Estrutura Física:

1.8 Há quanto tempo mantêm convênio com a assistência social no município de Fortaleza?

1.9 Fatores que levaram a entidade a realizar o convênio com a gestão municipal?

1.10 Quais são os serviços exclusivos da relação convenial?

() Serviços da PSB () Serviços da PSE () Outros

1.11 Quais são as fontes de recursos financeiros da instituição?

1.12 A instituição já atuou ou atua como conselheira do CMAS?

() Sim () Não

1.13 A instituição atua em outros Conselhos?

() Sim () Não -

Qual: _____

3. Caracterização da visão do gestor da entidade sobre a parceria da instituição com a Política de Assistência Social

3.1 Pra você o que é o SUAS?

3.2 O que acha da parceria entre o SUAS e a instituição que representa?

3.3 Considera a instituição como integrante do SUAS? Porquê?

3.4 Considera que a parceria com o SUAS fortaleceu e contribuiu com a instituição? Porquê?

3.5 Quais os marcos legais (orientações, normatizações, legislações, etc) que orientam as ações e execução dos serviços na entidade?

3.6 Existe um processo de planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços executados? De que forma é realizado?

3.7 Como é a relação da entidade com os equipamentos públicos que realizam o acompanhamento no território, como CRAS (para PSB) e CREAS (PSE)?

3.8 O que entende por complementaridade das ações e serviços?

3.9 Considera que a complementaridade das ações públicas com as

entidades compromete a primazia do Estado na execução da política de assistência social? Por quê?

3.10 Considera que a parceria da instituição com a gestão municipal contribui para o fortalecimento do SUAS? Por quê?

3.11 Considera que essa parceria contribua para o reconhecimento do SUAS como instrumento de direitos? Por quê?

3.12 Quais as dificuldades/desafios os avanços/possibilidades da entidade na relação de parceria com a SETRA para implementar as ações e serviços da política de assistência social em Fortaleza?

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTA – GESTÃO DA SETRA E EQUIPE CMAS

Identificação:

Nome:

Formação Profissional:

Tempo de profissão:

Cargo na instituição:

Tempo de trabalho na instituição

Vínculo empregatício: () Concursada () Contrato temporário () Terceirizada
() Outro.

1. O que acha da parceria entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Rede Privada (entidades socioassistenciais e organizações da sociedade civil)?
2. O que entende por complementaridade das ações e serviços?
3. Considera que a PNAS/SUAS rompeu com o paralelismo de ações?
4. A complementaridade das ações com a Rede Privada compromete a primazia do Estado na execução da política de assistência social?
5. Considera que a parceria com a Rede Privada contribui para o fortalecimento e reconhecimento do SUAS? Por quê?
6. Considera que as entidades da Rede Privada se reconhecem como integrantes do SUAS? Por quê?
7. Como o monitoramento das entidades é realizado?
Quais os avanços e desafios na relação de parceria entre a Política de Assistência Social e as entidades e organizações da sociedade civil?

APÊNDICE C
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Declaro, por meio deste, que concordo em ser entrevistado(a) para participar da pesquisa de mestrado que tem por objetivo **analisar como a parceria entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Rede Privada (entidades socioassistenciais) é compreendida pelos representantes da gestão municipal, representantes do CMAS e gestores das entidades.** A pesquisa é desenvolvida por **Thacyana Karla de Araújo Ferreira** e orientada pela **Professora Dra. Maria do Socorro Ferreira Osterne.**

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar com o desenvolvimento da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo e também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde.

Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista semi-estruturada com dados obtidos pelo uso de gravador. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora e sua orientadora. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar da pesquisa a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos. A pesquisadora se compromete em repassar os resultados da pesquisa podendo contribuir com a reflexão sobre a Política de Assistência Social. Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

Contato da pesquisadora: email - thacy_mp@yahoo.com.br

Fortaleza, ____ de _____ de _____.

Assinatura do(a) participante:

Assinatura da pesquisadora:

APÊNDICE D
ALGUNS PARCEIROS EM COMUM DAS ENTIDADES



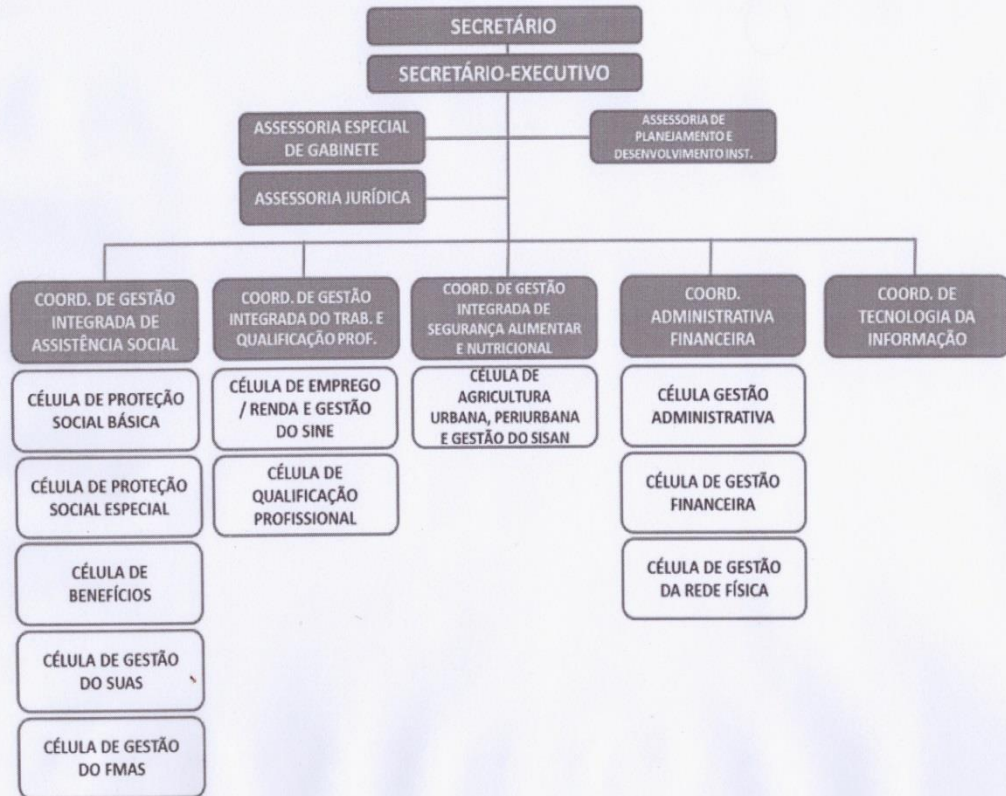
ANEXOS

ANEXO A
ORGANOGRAMA DA SETRA



Prefeitura de Fortaleza
Secretaria Municipal de Trabalho,
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

Organograma SETRA



ANEXO B

**ROTEIRO DE PROJETO DA ENTIDADE ELABORADO PELA SETRA – REQUISITO
PARA PARTICIPAR DA CHAMADA PÚBLICA**



ANEXO III

**ROTEIRO DE PROJETO DA ENTIDADE
(VERSÃO APÓS A ERRATA DE 19.09.2014)**

1. DADOS CADASTRAIS DA ENTIDADE OU ORGANIZAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PROPONENTE

NOME DA ENTIDADE OU ORGANIZAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (abreviatura)
NOME FANTASIA /SIGLA (caso tenha)
CNPJ
ENDEREÇO: (indicar o endereço completo da entidade de assistência social: rua, número, complemento, bairro)
CIDADE
CEP
UF (indicar o nome do estado)
TELEFONE
E-MAIL

2. DADOS CADASTRAIS DO REPRESENTANTE LEGAL DA PROPONENTE

NOME DO PRESIDENTE (sem abreviatura)
NÚMERO DA CARTEIRA DE IDENTIDADE/ORGÃO EXPEDIDOR/DATA DA EXPEDIÇÃO
CPF
ENDEREÇO RESIDENCIAL (indicar o endereço completo)
CIDADE
CEP
UF (indicar o nome do estado)
TELEFONE
E-MAIL

3. RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO PROJETO

NOME (sem abreviatura)
NÚMERO DA CARTEIRA DE IDENTIDADE/ORGÃO EXPEDIDOR/DATA DA EXPEDIÇÃO
CPF
ENDEREÇO RESIDENCIAL (indicar o endereço completo)
CIDADE
CEP
UF (indicar o nome do estado)
TELEFONE
E-MAIL
FORMAÇÃO E EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL (comprovadas)

4. RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO DO PROJETO (coordenação técnica)

NOME (sem abreviatura)
NÚMERO DA CARTEIRA DE IDENTIDADE/ORGÃO EXPEDIDOR/DATA DA EXPEDIÇÃO
CPF
ENDEREÇO RESIDENCIAL (indicar o endereço completo)
CIDADE
CEP
UF (indicar o nome do estado)
TELEFONE
E-MAIL

FORMAÇÃO E EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL (comprovadas)

5. DESCRIÇÃO DO PROJETO

TÍTULO DO PROJETO
PERÍODO DE EXECUÇÃO (INÍCIO E TÉRMINO)
IDENTIFICAÇÃO DA MODALIDADE ATENDIMENTO (identificar a modalidade pretendida e a linha de ação de acordo com o que está estabelecido no Anexo I – Termo de Referência)
PÚBLICO ALVO

6. APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL

Deve descrever um breve histórico da entidade ou organização de assistência social, diretrizes gerais, percursos, trabalhos já realizados e resultados obtidos no âmbito da Assistência Social.

7. JUSTIFICATIVA

Apresentação clara e sucinta dos motivos que levaram à apresentação da proposta, contexto socioeconômico, histórico e cultural no qual será realizado o projeto, apresentando dados de vulnerabilidade social da área em que o projeto se realizará, os usuários que serão beneficiados e a comunidade nas quais estão inseridos, informando a modalidade de atendimento, o impacto que se pretende alcançar e outros elementos que justifiquem a relevância da proposta. Ou seja, a justificativa deve descrever as deficiências e potencialidades da região que o projeto vai se inserir. O fundamental é demonstrar a importância do projeto diante da realidade descrita. Assim, nesse item é importante argumentar, articulando a análise da realidade, as necessidades e problemas, as potencialidades locais, como e por que a proposta poderá avançar na resolução dos problemas existentes.

8. OBJETIVO GERAL

O que se pretende alcançar em decorrência da execução do objeto do convênio. Consiste principalmente nas melhorias a serem implementadas junto ao público-alvo a partir das ações e serviços desenvolvidos no âmbito da Política Municipal de Assistência Social. Entende-se como objetivo geral o produto final ao qual se quer alcançar.

9. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos são os meios que serão utilizados para se alcançar o objetivo geral e deve expressar o resultado que se espera, estando relacionados à necessidade do projeto. São o detalhamento do objetivo geral, necessário ao seu alcance.

10. PÚBLICO-ALVO

Identificação dos usuários destinatários das ações do Projeto. Deve esclarecer sobre as características dos usuários que serão diretamente beneficiados com as ações do Projeto.

11. METAS

Devem ser quantitativas e/ou qualitativas. As metas devem ser planejadas para se alcançar o objetivo geral. Para cada meta são definidas as ações. Cada ação por sua vez, possuem atividades a serem executadas.

Meta Quantitativa

Indicação do número de pessoas que serão diretamente atendidas por meio do projeto. Tem por objetivo mensurar o alcance dos objetivos, gerando índices que podem ser utilizados no processo avaliativo.

Meta Quantitativa

16. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROJETO

Descrever, de maneira clara, como será feito o monitoramento e a avaliação sistemática, processual e final do projeto, e quais as técnicas e os instrumentais utilizados. É importante que essa avaliação seja realizada, também, com a participação dos usuários e suas famílias. A forma de avaliação deverá indicar a eficiência, eficácia e efetividade das ações do projeto.

17. EQUIPE TÉCNICA E DE APOIO DO PROJETO

Preencher o quadro abaixo e anexar xerox simples de documentação comprobatória: **currículo resumido** com experiência profissional, certificado de escolarização, contrato de trabalho, declaração de que não é servidor público da SETRA, de todos os profissionais da equipe executora e coordenadora do Projeto.

Nome Completo	Função no Projeto	Tempo dedicado ao projeto (carga horária)	Quantitativo	Formação/escolaridade	Experiência profissional

18. ORÇAMENTO DO PROJETO

Descrição dos materiais e serviços a serem adquiridos ou pagos com recursos do Convênio. Os mesmos devem ser apresentados individualmente, informando ainda o valor unitário, quantidade e valor total. Apresentar também, a descrição das despesas que correrão à conta da Contrapartida da entidade ou organização de assistência social, conforme modelo abaixo:

ORÇAMENTO DO PROJETO**RECURSOS HUMANOS****Pagamento de Pessoal (Carteira Assinada)**

Função	Quant.	Salário Líquido	Retenção (INSS)	Salário Bruto	Valor Mensal	Valor Total
Total Geral						

Serviços de Terceiros: Pessoa Física

Função	Quant.	Valor Líquido	Retenção (INSS/ISS)	Valor Bruto	Valor Mensal	Valor Total

ANEXO C
INSTRUMENTAL DE VISITA DE FISCALIZAÇÃO DO CMAS



INSTRUMENTAL DE VISITA DE FISCALIZAÇÃO

Nº Inscrição: _____

() Entidade e Organização de Assistência Social

() Serviços, Programas, Projetos e Benefícios Socioassistenciais

Nome da Entidade: _____

Endereço: _____

Bairro: _____ CEP: _____

Ponto de Referência: _____

E-mail: _____ Fone: _____

Área Preponderante: _____

Nome do Representante Legal: _____

Dias e Horário de Funcionamento: _____

01. A oferta se caracteriza como:

- () Atendimento
- () Assessoramento
- () Defesa e garantia de direitos

02. Qual o Serviço/ Programa/ Projeto Socioassistencial executado pela entidade? E o período de execução?

Nº	Serviço/Programa/Projeto	Nº de beneficiários	Dia da semana	Horário	Período de execução	Atividades desenvolvidas
01						
02						
03						
04						
05						
06						
07						



- Menos de 1 salário mínimo
- De 1 a 2 salários
- Acima de 2 salários

5.2 Beneficiário Atendido

- Em tempo integral, com vínculo familiar
- Em tempo integral, sem vínculo familiar
- Em meio período
- Abrigo
- Eventualmente

06. Qual(is) tipo(s) de serviços/atividades ofertados pela entidade?

6.1 Serviços de proteção Básica:

- Serviços de Convivência e Fortalecimento de vínculos

6.2 Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade

- Serviço Especializado em Abordagem Social
- Serviço de Proteção Social e Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)
- Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com Deficiência, Idosas e suas familiares
- Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua
- Outros. Especificar:

6.3 Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade

- Serviço de Acolhimento Institucional
- Serviço de Acolhimento em República
- Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
- Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergência
- Outros. Especificar:

6.4 Ações de Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos

- Assessoramento político, técnico, administrativo e financeiro. Sistematização e disseminação de projetos inovadores de inclusão cidadã, que possam apresentar soluções alternativas para enfrentamento da pobreza a serem incorporadas nas políticas públicas.



- () Estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades, cadeias organizativas, redes de empreendimentos e à geração de renda.
- () Produção e socialização de estudos e pesquisas que ampliem o conhecimento da sociedade sobre os seus direitos de cidadania e da política de assistência social, bem como dos gestores públicos, trabalhadores e entidades com atuação preponderante ou não na assistência social, subsidiando-os na formulação, implementação e avaliação da política de assistência social.
- () Promoção da defesa e direitos já estabelecidos através de distintas formas de ação e reivindicação na esfera política no contexto da sociedade, inclusive por meio da articulação com órgãos públicos e privados de defesa de direitos.
- () Reivindicação da construção de novos direitos fundados em novos conhecimentos e padrões de atuação reconhecidos nacional e internacionalmente.
- () Formação político cidadã de grupos populares, nela incluindo capacitação de conselheiros/conselheiras e lideranças populares.
- () Desenvolvimento de ações de monitoramento e controle popular sobre o alcance de socioassistenciais e a existência de violações, tornando públicas as diferentes formas e em que se expressam e requerendo do poder público serviços, programas e projetos de assistência social.
- () Outros. Especifique: _____
- () Ações de habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária nos termos da Resolução CNAS nº 34/2011:
Especificar:
- () Ações de promoção da integração ao mercado de trabalho nos termos da Resolução CNAS nº 33/2011:
Especificar:

07. Os serviços/atividades prestados pela entidade são totalmente gratuitos aos usuários?

- () Sim () Não

7.1 Os serviços/atividades ofertados pela entidade são permanentes e continuados?

- () Sim () Não

08. Qual a principal fonte de recursos da entidade?



- () Própria (recursos decorrentes de mensalidades/doações dos membros ou associados, eventos e campanhas-atividades meio)
- () Própria (recursos decorrentes da prestação de serviços da entidade)
- () Privada (recursos de doações e parcerias com empresas e entidades privadas)
- () Privada (recursos de doações eventuais)
- () Pública __Municipal __Estadual __Federal (recursos de subvenções, convênios e parcerias com órgãos ou entidades públicas)
- () Internacional Privada (recursos de entidades e organizações internacionais)
- () Internacional Pública (recursos de países estrangeiros, ONU, e etc)
- () Outra. Especifique: _____

09. Composição da equipe:

CATEGORIA PROFISSIONAL	QDE	VÍNCULO EMPREGATÍCIO*
Assistente Social		
Pedagogo		
Advogado		
Fisioterapeuta		
Terapeuta Ocupacional		
Sociólogo		
Instrutores		
Facilitadores		
Educadores		

*Se voluntário informar se tem ou não termo de voluntariado

10. Para registro do atendimento adota documentação:

- () Cadastro
- () Ficha de atendimento/ Acompanhamento
- () Outros/
Quais? _____



11. Outras informações

Fortaleza, _____ de _____ de 2014