

**A Complementariedade na PNAS: evolução das parcerias
no município de Serra (ES) de 2001 a 2012**

Natalia de Paula Couto

**Dissertação de Mestrado em Política Social
Universidade Federal do Espírito Santo**

**Vitória
Julho de 2014**

NATÁLIA DE PAULA COUTO

A Complementariedade na PNAS: evolução das parcerias no município de Serra (ES) de 2001 a 2012

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Desirée Cipriano Rabelo.

VITÓRIA
2014

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

C871c Couto, Natalia de Paula, 1987-
A complementariedade na PNAS : evolução das parcerias no município de Serra (ES) de 2001 a 2012 / Natalia de Paula Couto. – 2014.
152 f. : il.

Orientador: Desirée Cipriano Rabelo.
Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Neoliberalismo. 2. Estado. 3. Terceiro setor. 4. Assistência social. 5. Política Nacional de Assistência Social. I. Rabelo, Desirée Cipriano. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

A COMPLEMENTARIEDADE NA PNAS: evolução das parcerias no município de Serra (ES) de 2001 a 2012

Natalia de Paula Couto

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Aprovada em 30/07/14 por:

Prof^a. Dr^a. Desirée Cipriano Rabelo - Orientadora, UFES

Prof^a. Dr^a. Marcia Smarzaró Siqueira, UFES

Prof. Dr. Renato Almeida de Andrade, UNIRIO

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
Vitória, Julho de 2014**

Dedico esta pesquisa a todos os
trabalhadores do SUAS que
cotidianamente lutam pela efetivação da
Política de Assistência Social e por
melhores condições de vida e de trabalho.

AGRADECIMENTOS

“E aprendi que se depende sempre de tanta, muita, diferente gente. Toda pessoa sempre é as marcas das lições diárias de outras tantas pessoas. É tão bonito quando a gente entende que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá. É tão bonito quando a gente sente que nunca está sozinho por mais que pense estar...” (Caminhos do Coração, Gonzaguinha). Utilizo desses versos para agradecer a toda essa gente que passou por meu caminho e me ensinou de tantas formas a ser mais gente. Os familiares que fortaleceram meu caminhar e por tantas vezes me ensinaram, orientaram, intuíram e compartilharam! Em especial, meu companheiro, que compartilha comigo dessa existência, contribuindo diretamente para a minha evolução e aprendizado. Os amigos pelas vivências, que se eternizaram na memória e nos registros fotográficos, especialmente aqueles do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo (turma 2007/01) e as queridas Gabi e Luma por tantos momentos compartilhados durante o mestrado. Os colegas de trabalho do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) de Jardim Carapina, em especial Lu, Cris, Adri, Gabi e Marly, que cotidianamente compartilham as experiências do trabalho social com famílias. Agradeço imensamente por fazer parte dessa equipe que faz com que o trabalho se torne prazeroso e gratificante, mesmo com todos os desafios e limites no âmbito da Política de Assistência Social. Estendo o agradecimento a todos os trabalhadores do SUAS do município de Serra que se organizaram por meio do Fórum de Trabalhadores do SUAS de Serra, com seus avanços e recuos, para contribuir com o caminhar dessa Política. De significativa importância foi contar com a professora e amiga Desirée, dividindo ideias, sugestões e, acima de tudo, a certeza da necessária contribuição deste trabalho. Os professores Graça e Renato que participaram da banca de qualificação e muito contribuíram com a continuidade desta dissertação. A professora Marcia pela prontidão em aceitar o convite para participar da defesa deste trabalho. E os gestores da Política de Assistência Social do município de Serra que contribuíram com os dados da pesquisa. Acredito que é nas relações cotidianas que ganhamos força e aprendemos a ser gente! Gente assim... que acredita, que vai atrás, que busca e transforma! Gente que se soma a mais gente, como todas essas que cruzaram o meu caminhar! Meu muito obrigada a cada um de vocês!

*“[...] Quem espera nunca alcança
Ê ê, quando o Sol nascer
É que eu quero ver quem se lembrará
Ê ê, quando amanhecer
É que eu quero ver quem recordará
Ê ê, não quero esquecer
Essa legião que se entregou por um novo
dia
Ê eu quero é cantar essa mão tão calejada
Que nos deu tanta alegria
E vamos à luta”.*

*(Pequena Memória para um Tempo sem
Memória, Gonzaguinha Jr.)*

RESUMO

Este estudo analisa a evolução das parcerias na implementação da Política de Assistência Social no município de Serra, Espírito Santo (ES), contribuindo para a discussão sobre a *complementariedade* das ações previstas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Trata-se de um estudo qualitativo, referenciado no método crítico-dialético. A estratégia metodológica baseou-se na pesquisa bibliográfica e documental. Os dados empíricos resultam do levantamento e análise dos Relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social; dos Planos e Relatórios Municipais de Gestão na área da Assistência Social; dos termos de convênio estabelecidos com as entidades em 2013. O crescimento das parcerias para execução da PNAS tem relação com a tendência nacional de focalização, descentralização e privatização das políticas sociais. Isso ajuda-nos a compreender essa tendência a nível municipal. As ideias que justificam a realização das parcerias relacionam-se com o neoliberalismo e a reforma do Estado e, também, com a perspectiva de fortalecimento da participação social a partir do contexto do debate que antecede a conformação da Constituição de 1988. O próprio histórico da assistência no Brasil revela que muitas das entidades já executavam ações antes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e apenas se adaptaram à nova legislação. No caso do município pesquisado, o crescimento registrado no número de entidades entre 2001 e 2012 foi de 133,3%. Observamos, ainda, que as entidades não governamentais tem se constituído como a forma primeira de prestação dos serviços socioassistenciais. A maior parte das entidades é de cunho religioso e atua em apenas um âmbito da proteção social. A pesquisa reforça a importância do monitoramento e avaliação das parcerias realizadas e a necessidade da garantia da transparência e publicização das informações na área da assistência, de modo a contribuir com o controle social.

Palavras-chaves: Neoliberalismo; Reforma do Estado; Terceiro Setor; Assistência Social; Complementariedade; Parcerias.

ABSTRACT

This study analyzes the evolution of partnerships in the implementation of the Social Assistance Policy in Serra, Espírito Santo (ES), in order to contribute to the discussion about complementarity of actions envisaged in the Brazilian National Social Assistance Policy (PNAS). This is a qualitative study, referenced in critical-dialectical method. The means were based on literature research and documentary research. The empirical data are from survey and reports analysis of the National Conference of Social Assistance; Plans and Municipal Management Reports in the area of social assistance; the agreement terms with entities established on 2013. The development of partnerships for implementation of PNAS is related to the national trend of focalization, decentralization and privatization of social policies. This helps us to understand this trend at the municipal level. The ideas who justifies the partnerships realization are related to the neoliberalism and the state reform and also with the perspective of strengthening social participation from the context of the debate preceding the conformation of the 1988 Constitution. The very historic of the assistance in Brazil shows that many of those entities already perform actions before Organic Law of the Social Assistance (LOAS) and are just adapting to the new legislation. In the City's studied case, growth between 2001 and 2012 was 133.3%. We also observed that non-governmental entities have been established as the first form of provision of social assistance services. Most entities have a religious nature and acts in only one area of social protection. The research reinforces the importance of monitoring and partnerships assessment accomplished and the need for ensuring transparency and publicity of information in the social assistance area, in order to contribute to social control.

Key-words: Neoliberalism; State Reform; Third Sector; Social Assistance; Complementarity; Partnerships.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crescimento no Número de Entidades de 2001 a 2012.....	109
--	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Serviços da Proteção Social Básica e Especial	74
Quadro 2 – Complementariedade na NOB 2005	80
Quadro 3 – Proteção Social Básica em 2013	100
Quadro 4 – Proteção Social Especial em 2013	102
Quadro 5 – Documentos de Análise	106
Quadro 6 – Evolução das Entidades de 2001 a 2012	107
Quadro 7 – Relação Entidade e Nível de Proteção Social	110
Quadro 8 – Parcerias para Execução da Proteção Social Básica e Especial	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Transferências Voluntárias Federais para Organizações da Sociedade Civil	94
Tabela 2 – Tipos de colaboração entre Organizações da Sociedade Civil e Governo Federal	96

LISTA DE SIGLAS

- ADRA – Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais
- APRIMORA-REDE – Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS
- BPC – Benefício de Prestação Continuada
- CAC – Centro de Apoio ao Cidadão
- CEBAS – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
- CEMPRE – Cadastro Central de Empresas
- CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Físicas e Jurídicas
- CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
- CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- CRESS – Conselho Regional de Serviço Social
- CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
- CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
- CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
- CMA – Comissão de Monitoramento e Avaliação
- CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
- COMASSE – Conselho Municipal de Assistência Social de Serra
- CVRD – Companhia Vale do Rio Doce
- DIEST – Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- DRU – Desvinculação das Receitas da União
- ES – Espírito Santo
- FASFIL – Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil
- FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social
- FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

JASB – Junta de Ação Social Batista

LA – Liberdade Assistida

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB RH – Norma Operacional Básica Recursos Humanos

NOB SUAS – Norma Operacional Básica Sistema Único de Assistência Social

NUPED – Núcleo de Articulação e Inclusão da Pessoa com Deficiência

ONG – Organização Não-Governamental

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família

PAS – Política de Assistência Social

PDRE – Plano Diretor da Reforma do Estado

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PMS – Prefeitura Municipal de Serra

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PIB – Produto Interno Bruto

PROCAP – Programa de Capacitação Profissional

PSC – Prestação de Serviços a Comunidade

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SCNEAS – Sistema de Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social

SEMAS – Secretaria de Ação Social

SEPROM – Secretaria de Promoção Social

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SIAS – Sistema Integrado de Atendimento Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. O NEOLIBERALISMO E SEUS IMPACTOS NO BRASIL	26
1.1. O PROJETO NEOLIBERAL	26
1.2. O AJUSTE NEOLIBERAL NO BRASIL E A REFORMA DO ESTADO	33
1.3. CRÍTICA À METAMORFOSE DO CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL EM TERCEIRO SETOR	44
2. POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL NA PERSPECTIVA NEOLIBERAL	52
2.1. À GUIA DE INTRODUÇÃO SOBRE POLÍTICA SOCIAL	52
2.2. REBATIMENTOS DO NEOLIBERALISMO NA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA	59
2.3. ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE SEGURIDADE SOCIAL	66
2.4. DISCUSSÃO SOBRE A COMPLEMENTARIEDADE NA PNAS	75
2.5. O CRESCIMENTO DAS PARCEIRAS ENTRE GOVERNOS E ONGs NO BRASIL	87
3. EVOLUÇÃO DAS PARCERIAS NO MUNICÍPIO DE SERRA (ES)	98
3.1. EXECUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL NO ANO DE 2013	100
3.2. PARCERIAS PARA EXECUÇÃO DA PAS NO MUNICÍPIO DE SERRA DE 2001 A 2012	106
3.3. OUTROS ASPECTOS DE ANÁLISE	116
3.3.1. A Transparência e Publicização das Informações como Instrumento de Controle Social	117
3.3.2. Monitoramento e Avaliação das Ações Realizadas em Parceria com Entidades Não Governamentais de Assistência Social	122
3.3.3. O Caráter Religioso das Entidades Parceiras na Execução do SUAS	128
3.3.4. A Relação entre as Parcerias e os Vínculos do Trabalhador do SUAS	132
4. CONCLUSÕES	140
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	145

INTRODUÇÃO

Atualmente, no Brasil, a execução de parte dos serviços, programas e projetos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) é realizada por entidades não governamentais que integram a rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). É certo que as entidades não governamentais devem se submeter aos mesmos princípios e diretrizes que orientam o SUAS, considerando sua integração à rede socioassistencial e o acesso ao fundo público. As normativas da área ainda afirmam o caráter complementar que deve caracterizar essas ações, de modo a garantir a primazia do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo.

No entanto, a partir da década de 1990, com o fortalecimento do projeto neoliberal no Brasil (que trataremos de aprofundar neste trabalho), perceberemos as dificuldades em garantir o caráter da complementariedade na prestação das ações de assistência social. Na realidade, observamos a tendência nacional de redução ou até eliminação da intervenção social do Estado em diversas áreas e atividades. A orientação para as políticas sociais estatais é alterada de forma significativa, pois estas são transferidas ao mercado (quando lucrativas) e/ou a sociedade civil.

Nesse ínterim, observa-se o risco das ações desenvolvidas pelo Estado se tornarem complementares e subsidiárias e as entidades não governamentais se caracterizarem como forma primeira de viabilizar o atendimento das necessidades. Pode-se dizer também que há o risco de equipamentos públicos básicos da PNAS, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) serem totalmente executados ou “gerenciados” por essas organizações.

No município de Serra, Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) - Estado do Espírito Santo (ES) - esta realidade não é diferente. A execução da Política de Assistência Social é implementada de forma direta pela Secretaria de Promoção Social (SEPROM) e, de forma indireta, pelas entidades não governamentais, sendo que a maior parte da proteção social básica e especial é realizada por intermédio

das entidades “parceiras”¹ (SERRA, 2012). Nesse sentido, acreditamos que a análise crítica da evolução das parcerias entre setor público e entidades para execução da Política de Assistência Social no município de Serra (ES) pode oferecer elementos para a reflexão sobre a complementariedade das ações previstas na PNAS, com o objetivo de qualificar as ações desenvolvidas e tendo como parâmetro as orientações e normativas da área.

Cabe ressaltar que o termo “parceria” pode conter diferentes significados e servir a diferentes interesses. Neste trabalho o termo será utilizado conforme previsto na PNAS, ou seja, uma relação de complementariedade

Os serviços de proteção social, básica e especial, voltados para a atenção às famílias deverão ser prestados, preferencialmente, em unidades próprias dos Municípios, através dos Centros de Referência da Assistência Social básico e especializado. Os serviços, programas, projetos de atenção às famílias e indivíduos poderão ser executados em **parceria** com as entidades não governamentais de assistência social, integrando a rede sócio assistencial (BRASIL, 2004, p. 44, grifo nosso).

Assim, o termo “parceria” designa aqui não apenas o instrumento jurídico denominado “termo de parceria”, instituído pela Lei nº 9.790. Para fins de análise, tampouco faremos diferenciações entre os instrumentos que regem a relação entre setor público e setor privado, como os convênios e/ou contratos de gestão. Conforme a PNAS (BRASIL, 2004), independente do instrumento, deve vigorar a responsabilidade do Estado como condutor da Política de Assistência Social.

De fato, a PNAS (BRASIL, 2004) define a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social, mas prevê a complementariedade entre as ações governamentais e não governamentais na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios. Parceria pressupõe, nesse caso, uma relação entre o órgão gestor da Política de Assistência Social e as entidades de assistência social com o objetivo em comum de executar as ações previstas pelo SUAS. Compreende-se ainda que a parceria não pode eliminar o objetivo da política que é o de prestar assistência às pessoas a quem dela necessitar, na perspectiva do direito, com o devido monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas, assim como a devida fiscalização e controle social. O que requer, para Boschetti (2003a, p. 22), “assumir o aparelho estatal como local primordial de condução da política e

¹ Discutiremos esses dados no Capítulo III que trata das parcerias no município de Serra.

ainda estabelecer claramente formas de acompanhamento, monitoramento, supervisão e controle das ações assumidas por entidades assistenciais”.

O interesse em estudar este tema decorreu, primeiramente, de nossa inserção, enquanto estagiária, no CRAS da região de Consolação, município de Vitória. Durante o Estágio Supervisionado em Serviço Social, surgiram questionamentos e dúvidas acerca da relação que se estabelecia entre a Secretaria Municipal de Assistência Social de Vitória (SEMAS) e a Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais (ADRA) para o desenvolvimento das ações do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) – principal serviço executado nos CRAS.

Em nosso Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) decidimos estudar essa relação, firmada via convênio, identificando as motivações para sua realização; as atribuições da SEMAS e da ADRA para execução do PAIF e as possibilidades e limites desse contrato. O estudo apontou que, mesmo com a regulamentação da assistência enquanto direito e política pública, seguem algumas ações pautadas nos princípios religiosos, humanitários, possibilitadas por meio da parceria entre setor público e entidades de assistência social. Os levantamentos indicaram, ainda, que a entidade parceira muitas vezes se coloca no papel de executora do PAIF, com influência dos princípios religiosos nas ações desenvolvidas, sendo uma relação de constante conflito (AMORIM; COUTO, 2010).

As motivações identificadas pelo estudo para realização do convênio são diretamente relacionadas ao modelo neoliberal de Estado: dificuldades relativas à burocratização; ao limite da Lei de Responsabilidade Fiscal para contratação de profissionais; à falta de recursos para implementação da Política de Assistência Social. Identificamos ainda a dificuldade do município de Vitória em implementar o que preconizam as legislações da assistência, considerando o contexto de minimização do Estado. O convênio se tornou alternativa para implementar os CRAS, principalmente em relação à contratação de profissionais e aquisição de materiais de consumo para execução do PAIF de forma mais rápida (AMORIM; COUTO, 2010).

Posteriormente, a partir da minha atuação como assistente social em Viana e Serra, ambos na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), foi possível confirmar que parcerias entre as prefeituras e entidades sociais para diferentes ações no âmbito da proteção social básica e especial da PNAS é uma prática recorrente nos vários municípios. Sabe-se, ainda, que algumas entidades sociais têm parceiras semelhantes com diferentes prefeituras, caso da ADRA, Fundação Educacional Monte Belo, Cáritas Arquidiocesana, Fundação Fé e Alegria, dentre outras. Tais organizações recebem recursos públicos para o desenvolvimento das ações previstas nas legislações e normativas na área da assistência social.

Apesar disso, com exceção de algumas dissertações e trabalhos de conclusão de curso da graduação que versam sobre projetos ou programas específicos, ainda é reduzido o número de pesquisas que tratam especificamente da temática das parcerias no Estado do Espírito Santo.

Ao tomar um município como foco da investigação, este trabalho busca contribuir com o entendimento da relação de complementaridade expressa na Política de Assistência Social, em especial acerca das parcerias nesse contexto paradoxal. Ao mesmo tempo em que as legislações na área da assistência limitam a ação das entidades não governamentais e estabelecem a primazia do Estado na condução da política, há o fortalecimento da lógica da solidariedade, do voluntarismo, assim como das ideias que incentivam a desresponsabilização do Estado, chamando a sociedade a participar de diferentes formas no desenvolvimento das ações de assistência social.

Ao delinear as proposições sobre a relação estabelecida entre setor público e entidades não governamentais para execução das ações na área social, busca-se ressaltar a responsabilidade do Estado e a importância do controle social. Além disso, a pesquisa pretende colaborar com a reflexão crítica dos sujeitos que lidam com a gestão, execução e controle da Política de Assistência Social.

Diante do exposto, nosso objeto de análise são as parcerias realizadas entre a Secretaria Municipal de Promoção Social (SEPROM) de Serra (ES) e as entidades não governamentais de assistência social no período de 2001 a 2012. No processo de delimitação do objeto de pesquisa, optou-se por estudar as parcerias realizadas

para execução de serviços, programas e projetos nos níveis de proteção social básica e especial da política.

Desse modo, a análise englobará a totalidade dos programas previstos na PNAS e os serviços previstos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009) que se desdobram em diferentes ações desenvolvidas pelo município: PAIF; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; Serviço de Acolhimento Institucional.

O objetivo dessa pesquisa consiste em analisar a evolução das parcerias na execução da Política de Assistência Social no município de Serra/ES no período de 2001 a 2012. O estudo evidenciou como objetivos específicos:

- Compreender como a questão das parcerias está sendo discutida na PNAS e como se manifesta no município de Serra;
- Identificar o caráter das organizações e em que nível de proteção social estas atuam;
- Identificar a proporcionalidade na execução das ações que estão sendo desenvolvidas diretamente pelo setor público e pelas organizações, de modo a compreender o caráter de complementariedade;
- Compreender de que forma são publicizadas as parcerias realizadas pelo município, quais são os canais de transparência e controle social;
- Refletir as perspectivas ideológicas que justificam a realização dessas parcerias.

Cabe, ainda, acrescentar as razões que nos levaram à definição da Serra para este estudo.

Considera-se que o município de Serra é representativo para compreensão da questão das parcerias, por não ter os benefícios de uma capital como Vitória, mas

ter sofrido muitas mudanças nas últimas décadas ao se transformar em uma região de grande porte, industrial, que atrai um grande contingente populacional que demanda projetos, programas, serviços e benefícios da Política de Assistência Social.

A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) compreende os municípios de Guarapari, Fundão, Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Esses municípios em conjunto totalizam uma área de 1.406 Km². O contingente populacional da RMGV vem crescendo a uma proporção superior ao crescimento da população do Estado. Sendo que a taxa de crescimento populacional de Vitória foi superada pelo município de Serra, seguido por Viana, Cariacica e Vila Velha (BITTENCOURT, 2006).

O aglomerado urbano da RMGV teve seu crescimento vinculado diretamente às transformações socioeconômicas ocorridas a partir da segunda metade dos anos 1960, com o fenômeno do “êxodo rural” ocasionado pela política de erradicação de cafezais e a implantação do Porto de Tubarão pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), aliada a outros projetos (BITTENCOURT, 2006).

Essa região abriga as principais atividades de caráter industrial, comercial e de serviços públicos. No entanto, destaca-se que os grandes projetos industriais se instalaram na RMGV sem o devido planejamento urbano necessário. Sabemos que com o desenvolvimento de uma região, há um fluxo migratório de pessoas em busca de melhores condições de vida e oportunidades de emprego. O crescimento não acompanhou as necessidades da população no que concerne a infraestrutura adequada e serviços públicos essenciais como saúde, educação, transporte, moradia, segurança, etc.

Considerando os municípios dessa Região, apenas Guarapari, Serra, Vila Velha e Vitória são considerados municípios de grande porte em gestão plena da Política de Assistência Social (BRASIL, 2013). Ou seja, tem poder de gestão total das ações na área, devendo seguir os requisitos e responsabilidades delimitadas na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) (BRASIL, 2012).

Serra se destaca pela extensão territorial (553,5 km²) e pelo número de habitantes. É o segundo município mais populoso do estado – ou o primeiro, se considerados outros bairros localizados em uma zona de litígio entre os municípios de Serra e Vitória (IBGE, 2010; SERRA, 2012). A explosão de crescimento ocorreu em função da implantação de projetos industriais que atraíram grande contingente de trabalhadores procedentes de Estados vizinhos e do interior do Estado para trabalhar na etapa das obras de construção civil, sendo que depois que essas obras foram concluídas, muitas dessas pessoas não foram absorvidas pelo mercado de trabalho, permanecendo na periferia do Município e ocupando o espaço urbano de maneira irregular e precária (SERRA, 2012).

O município possui o maior parque industrial do Espírito Santo e um dos maiores do Brasil. De todo o Produto Interno Bruto (PIB) do Estado, Serra é responsável por 27%, ou seja, quase um terço da riqueza do Espírito Santo é gerado no município (SERRA, 2012).

Essencialmente urbano, o município se caracteriza pelo crescente desenvolvimento industrial, são oito polos industriais. Mais de quatrocentas empresas estão instaladas no local. Cabe ressaltar que essa configuração se deu nos últimos trinta anos, em que o município deixou de ser tipicamente rural, passando a ser o principal polo industrial do Espírito Santo e a segunda economia do Estado, sendo superado apenas por Vitória (SERRA, 2012).

A receita orçamentária do município passou de R\$ 341,9 milhões em 2005 para R\$ 642,6 milhões em 2009, o que retrata uma alta de 88,0% no período ou 17,09% ao ano. A proporção das receitas próprias, ou seja, geradas a partir das atividades econômicas do município, em relação à receita orçamentária total, passou de 26,57% em 2005 para 29,08% em 2009, e quando se analisa todos os municípios juntos do estado, a proporção aumentou de 24,67% para 25,57% (SERRA, 2012).

Trata-se de um município composto por cinco distritos: Serra (Sede), Calogi, Carapina, Nova Almeida e Queimado e 124 bairros. É cortado pela BR 101 que liga o norte e o sul do país e é próximo do início da BR 262 que liga o ES ao centro do país, gerando um intenso fluxo de caminhões de carga, uma vez que se constitui

rota de escoamento de produtos para outros Estados (Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, etc.) (SERRA, 2012).

Com o crescimento que vem ocorrendo, o município atrai cada vez mais pessoas interessadas em morar na região, seja pela proximidade do trabalho, seja para investimento (SERRA, 2012). Sabe-se que nem todas as pessoas que chegam ao município de Serra conseguem se inserir no mercado de trabalho, também há aqueles que se inserem de forma precária. Tal situação somada ao não planejamento da cidade para receber esse fluxo migratório, faz com que muitas pessoas vivam em condições precárias, em moradias improvisadas, em situação de pobreza, demandando acesso às políticas públicas e dentre elas, a Política de Assistência Social.

Finalmente, a escolha de Serra como campo de análise levou também em consideração a facilidade de acesso aos documentos pelo fato da pesquisadora atuar na área da assistência social no município e conhecer os sujeitos responsáveis pelo planejamento, implementação, execução, monitoramento e avaliação da Política.

O corte temporal definido para o estudo, 2001 a 2012, corresponde aos três últimos mandatos do executivo municipal. Ou seja, a análise englobará dois períodos quando ainda não havia normativas na área da assistência além da LOAS, e a partir de 2005 quando já estão em vigor os atuais parâmetros legais da área da assistência social, quais sejam: a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993), a PNAS (BRASIL, 2004), o SUAS (BRASIL, 2005; BRASIL, 2011b), a NOB SUAS (BRASIL 2005; BRASIL, 2012) e a NOB Recursos Humanos (NOB/RH) (BRASIL, 2006).

Interessa-nos compreender como se deu a evolução das parcerias no período compreendido entre 2001-2012, identificando: as motivações de sua realização; em que momento as mesmas foram estabelecidas no município e o crescimento ao longo do período; nível de proteção com maior atuação das entidades sociais; direcionamento dado pela prefeitura; concepções político-ideológicas que fundamentam a realização das parcerias.

A discussão de fundo é o que prevalece nessas parcerias: a ideia da parceria em consonância com as legislações ou mera transferência de responsabilidades? O esforço se dará no sentido de apreender a essência do objeto proposto, ou seja, sua estrutura e dinâmica, a partir de aproximações do real, procurando apreender sua totalidade. Para Netto (2009, p. 09),

alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou.

Segundo Netto (2009, p. 11), os instrumentos de pesquisa são os mais variados, “são meios de que se vale o pesquisador para ‘apoderar-se da matéria’, mas não devem ser identificados com o método”. Este estudo de caráter qualitativo baseia-se na revisão bibliográfica e na pesquisa documental.

A pesquisa bibliográfica pretendeu “projetar luz e permitir melhor ordenação e compreensão da realidade empírica” (MINAYO, 2007b). Nesse caso foram considerados livros e artigos com foco (1) na política social analisada a partir do projeto neoliberal; (2) nos reflexos do neoliberalismo no Brasil; (3) na discussão sobre a reforma do Estado no Brasil; (4) no conceito de Estado e sociedade civil segundo Gramsci; (5) na Política de Assistência Social; (6) no conceito de parcerias no contexto neoliberal; (6) na discussão sobre o caráter de complementariedade proposto na PNAS.

Interessou-nos compreender como as propostas de “parceria”, “gestão compartilhada”, “corresponsabilidade” e “complementariedade” na Política de Assistência Social remetem a diferentes entendimentos sobre a relação Estado e Sociedade Civil. Sendo que a forma como a relação entre setor público e entidades sociais se desenvolve também implica diferentes direcionamentos político-ideológicos na implementação, execução, monitoramento e avaliação da política em questão.

Foram considerados os diferentes ângulos do problema, com o objetivo de estabelecer definições, conexões e mediações necessários para compreensão real do objeto, conforme explicita Alves-Mazzotti (1998). Para tanto, durante a leitura da

bibliografia selecionada, foi realizado o exercício de identificar os conceitos e as noções usadas pelos diferentes autores.

A pesquisa documental foi realizada a partir dos relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social; dos Planos e Relatórios Municipais de Assistência Social e os termos de convênios com as entidades do ano de 2013. Em nível nacional buscou-se as diretrizes sobre a temática expressas na LOAS; PNAS; SUAS, NOB SUAS e NOB RH. A Ferramenta SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, vinculada ao MDS também foi utilizada como apoio².

O objetivo do levantamento e análise desses documentos consistiu em identificar os principais elementos que permeiam a discussão das parcerias na assistência social, em nível nacional, para compreender como essa realidade se expressa no município de Serra/ES.

Foi enviado documento para a SEPRON explicando os objetivos da pesquisa e solicitado autorização para acesso aos documentos municipais. Foram disponibilizados os Planos Municipais referentes aos anos de 2000 a 2003, 2009 a 2011 e 2012 a 2013 e os relatórios de gestão a partir do ano de 2005, bem como os termos de convênios do ano de 2013. Os Planos Municipais dos anos de 2004 a 2008 e os relatórios de gestão de 2001 a 2004 não foram localizados na SEPRON ou no Conselho Municipal de Assistência Social.

No Conselho Municipal, o acesso aos documentos foi autorizado desde que dentro da Casa dos Conselhos, sendo solicitado o repasse da pesquisa posterior à defesa da dissertação. No entanto, posteriormente obtivemos a informação de que não havia registros dos relatórios e planos solicitados. Em relação às Conferências Municipais de Assistência Social, foram disponibilizados os relatórios referentes aos anos de 2009, 2011 e 2013, pois os demais não foram localizados³.

² Pretendia-se também utilizar os relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social, bem como as atas do Conselho Municipal de Assistência Social (COMASSE). Durante a coleta de dados, verificamos que não havia todos os arquivos das Conferências Municipais do período temporal proposto, e diante da dificuldade de acesso aos documentos, considerando o tempo para realização da pesquisa, optamos por não analisar as atas das reuniões do COMASSE.

³ Optamos por não inserir esses documentos à análise, pois se restringe a um curto período de tempo. No entanto, as informações ali contidas contribuíram para a discussão sobre o item

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que para Minayo (2007a, p.21), permite desvelar processos sociais ainda pouco referentes a grupos particulares, propicia a construção de novas abordagens, revisão e criação de novos conceitos e categorias. Cabe ressaltar, que neste estudo não foram desconsiderados os elementos da pesquisa quantitativa, visto que a relação entre elas não é de oposição, mas de complementaridade e de articulação.

Para o tratamento dos dados documentais utilizou-se à técnica de Análise de Conteúdo. Segundo Minayo “os procedimentos de análise dizem respeito às formas de organização dos dados e os passos empreendidos para a produção de inferências explicativas ou de descrição” (2007a, p. 49).

A Análise de Conteúdo consiste em “um conjunto de técnicas de análise das comunicações” que visa obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores quantitativos ou não “que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/reprodução/recepção destas mensagens” (BARDIN, 2004, p. 37).

Bardin (2004) aponta que as linhas de força da técnica de análise de conteúdo estão entre ultrapassar as incertezas da mensagem repassada e enriquecer a leitura dos elementos de significação. Assim, a palavra, a fala e as comunicações se tornam elementos chave desta técnica – e por isso não há um único instrumento para sua aplicação, mas sim uma diversidade de formas e adaptações. Foi realizada leitura dos documentos e organização de fichamentos contendo informações-síntese do conteúdo de cada um. Objetivou-se identificar palavras ou expressões-chave para viabilizar a análise, como: parcerias, complementariedade, comando único, rede socioassistencial, cogestão.

O trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro, discutimos as principais ideias de Hayek (1987) e Friedman (1974) quanto à redefinição do papel do Estado; o que se convencionou chamar de neoliberalismo e como esse conjunto de medidas foram aplicadas no Brasil; e a relação do neoliberalismo com a ideia de “terceiro setor”, este último tratado no contexto neoliberal como sinônimo de sociedade civil.

“Monitoramento e Avaliação das Ações Realizadas em Parceria com Entidades de Assistência Social”, no Capítulo III.

No segundo capítulo refletimos sobre os rebatimentos do projeto neoliberal para política social no Brasil, compreendendo como as parcerias são associadas às ideias de privatização, descentralização e focalização das políticas sociais no contexto neoliberal. Identificamos a discussão sobre o caráter de complementariedade nas legislações da área e nas Conferências Nacionais de Assistência Social, compreendendo como aparece a discussão das parcerias envolvendo entidades assistenciais e setor público, sua articulação ou desarticulação ao projeto neoliberal.

No terceiro capítulo, apresentamos os dados empíricos da pesquisa, detalhando, com base nos documentos analisados, o desenvolvimento das parcerias para execução de diferentes ações. Apontamos questões importantes nessa discussão: a transparência e publicização das informações como instrumentos de controle social; o monitoramento e avaliação das ações realizadas em parcerias com as entidades sociais; o caráter religioso das entidades parceiras e a relação entre parceria e os diferentes vínculos do trabalhador do SUAS.

Finalmente, pretende-se socializar os resultados da presente pesquisa com o município pesquisado, convidando gestores e técnicos para a defesa da dissertação; distribuindo cópias do material para setores chave; elaborando uma proposta de capacitação a respeito das parcerias envolvendo setor público e entidades assistenciais que compõem a rede socioassistencial do município. Além disso, objetiva-se apresentar os resultados deste trabalho em fóruns e congressos e publica-lo em periódicos da área, com o objetivo de ampliar o debate sobre o tema e aperfeiçoar a própria pesquisa.

1. O NEOLIBERALISMO E SEUS IMPACTOS NO BRASIL

Neste capítulo, discutimos os principais argumentos utilizados pelos neoliberais para o enfrentamento da crise do capital da década de 70, considerando a particularidade de que no Brasil essas ideias avançarão tardiamente a partir da década de 90. A proposta do neoliberalismo corresponde a um modelo de Estado e de sua intervenção no campo social – por isto é importante apresentar seus fundamentos para compreender como a questão da transferência de responsabilidade para a sociedade civil na execução das políticas sociais, via parcerias, será utilizado no Brasil. E, como apresenta este estudo, nos serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social do município da Serra.

1.1. O PROJETO NEOLIBERAL

Vai ser no arco ídeo-teórico polarizado por Friedrich Von Hayek⁴ e Milton Friedman que a ofensiva neoliberal se apoiará e é nele que está concentrada a essência do arsenal do neoliberalismo: “uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o ‘Estado mínimo’ como única alternativa e forma para a democracia” (NETTO, 2001b, p. 77).

Do ponto de vista da sua fundamentação doutrinária, o neoliberalismo defende a ideia do individualismo; do apego às liberdades individuais; da apologia a uma ordem de intensa competição social, baseada numa suposta livre concorrência em um mercado igualmente livre; da visão do Estado como um “mal necessário”, mínimo para o social, mas máximo para o capital.

⁴ Hayek foi quem convocou em 1947 aqueles que compartilhavam de sua orientação ideológica para uma reunião na Suíça, com participação de nomes como Milton Friedman, Ludwig Von Mises, Michael Polanyi, entre outros. Posteriormente, essas pessoas que se reuniram na Suíça fundaram a Sociedade de Mont Pèlerin com o propósito de combater o keynesianismo e preparar as bases de outro tipo de capitalismo. Assim, a Sociedade constituiu-se como laboratório de pensamento da contraofensiva neoliberal. Vários de seus membros posteriormente obterão o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas (ANDERSON, 1995).

O seu surgimento simbolizou uma reação ideológica contra certos mecanismos da intervenção estatal, notadamente aqueles destinados a promover o planejamento da economia, prevalentes no século XX. Obras de Hayek e Friedman tratavam de preparativos para a contrarrevolução capitalista na escala planetária, quando as condições objetivas e subjetivas estivessem favoráveis a uma restauração de políticas anti-keynesianas. “O neoliberalismo é um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado” (ANDERSON, 1995, p. 22).

Anderson (1995) salienta que as ideias neoliberais passaram realmente a ganhar terreno com a chegada da crise do modelo econômico do pós-guerra. A solução colocada é manter um Estado forte em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, e incipiente em todos os gastos sociais.

Esta nova fase neoliberal, altera os processos típicos do anterior (e em crise) regime de acumulação fordista-keynesiano, mas o faz para garantir e ampliar os fundamentos da acumulação capitalista. Segundo Montaña (2010, p. 199),

foi a necessidade do lucro nos patamares exigidos pelo capital que, dada as novas possibilidades e necessidades do capital e a situação atual das lutas de classes – no contexto na terceira revolução tecnológica, da crise e da nova fase do processo de mundialização do capital ('globalização') -, exigiu uma nova estratégia hegemônica, o neoliberalismo.

Governos notadamente neoliberais foram o de Thatcher, em 1979, na Inglaterra e o de Reagan nos Estados Unidos. Por sua vez, o impacto do neoliberalismo demorou a ser sentido em outras partes do globo, como no caso de alguns países da América Latina. Anderson (1995) cita o caso do Chile sob a ditadura de Pinochet como sendo o verdadeiro pioneiro do ciclo neoliberal da história contemporânea. Destaca, no entanto, que a inspiração teórica da experiência pinochetista era mais norte-americana, “Milton Friedman, e não Hayek, como era de se esperar nas Américas” (ANDERSON, 1995, p. 19).

Segundo Montaña (2010), os três pilares do neoliberalismo são: a ofensiva contra o trabalho e suas formas de organização e lutas; a reestruturação produtiva; e a contrarreforma do Estado.

O primeiro consiste em enfraquecer as organizações sindicais e trabalhistas, buscando a todo custo causar o desprestígio das lutas e das organizações dos trabalhadores perante a opinião pública. Nesse contexto, a mídia tem papel fundamental. Soma-se a essa medida, a desregulamentação do mercado de trabalho e a precarização do emprego, com uma crescente subcontratação ou terceirização e o esvaziamento dos direitos trabalhistas (MONTAÑO, 2010).

A reestruturação produtiva vai contribuir com a maior exploração da força de trabalho a partir de mudanças nas organizações produtivas, com a desregulamentação e flexibilização do trabalho. Nessa mesma linha, Filgueiras e Gonçalves (2009) apontam que a reestruturação produtiva se abateu duramente sobre o emprego visto que postos de trabalho na indústria foram extintos, as taxas de desemprego deram saltos sucessivos e as condições de trabalho foram precarizadas. Além disso, o mercado de trabalho passou por intensa desestruturação e direitos sociais foram extintos, reduzidos ou negociados.

Outro pilar do neoliberalismo, para Montaño (2010, p. 203), a chamada “reforma do Estado”, fundamenta-se na necessidade do grande capital de liberalizar os mercados. Tal reforma articula-se “à reestruturação produtiva, à retomada das elevadas taxas de lucro, da ampliação da hegemonia política e ideológica do grande capital, no interior da reestruturação do capital em geral”. Esta tem por objetivo, esvaziar diversas conquistas sociais, trabalhistas, políticas e econômicas desenvolvidas ao longo do século XX, configurando-se, portanto, como bem elucida Behring (2008), num verdadeiro processo de contrarreforma do Estado.

Em resumo, a proposta neoliberal centra-se na inteira despolitização das relações sociais, sendo que a grande burguesia monopolista tem absoluta clareza da funcionalidade do pensamento neoliberal e, por isto mesmo, patrocina a sua ofensiva: “ela e seus associados compreendem que a proposta do ‘Estado mínimo’ pode viabilizar o que foi bloqueado pelo desenvolvimento da democracia política – o Estado máximo para o capital” (NETTO, 2001b, p. 81).

Identificamos as bases do neoliberalismo em autores como Friedrich Von Hayek (“O caminho da servidão”) e Milton Friedman (“Capitalismo e Liberdade”), cujas ideias em resumo apresentamos aqui.

Hayek (1987) atacou quaisquer dispositivos estatais que implicassem limites ao livre funcionamento dos mecanismos de mercado. Pois, para ele, tais dispositivos representavam uma terrível ameaça não só às liberdades econômicas dos indivíduos, como também às suas próprias liberdades políticas. O alvo imediato naquele momento histórico era a socialdemocracia europeia; e, de forma igualmente imediata, porém não tão expressa assim, o pensamento econômico keynesiano, então em firme ascensão.

Para Hayek (1987), tais movimentos políticos e teóricos conduziram as sociedades ocidentais ao mesmo destino proporcionado pelo comunismo, pelo nazismo e pelo fascismo, a mais completa servidão humana. O autor procura demonstrar como o intervencionismo estatal levaria ao totalitarismo e à perda de liberdade.

Qualquer intervenção estatal na economia, mesmo procurando a justiça social, para ele significaria uma afronta à liberdade econômica, e onde não há liberdade econômica, também não pode existir liberdade política. No entanto, ele prevê que é necessária a organização adequada de certas instituições, como a moeda, os mercados e os canais de informação, algumas das quais, para esse teórico, nunca poderão ser convenientemente geridas pela iniciativa privada. Também igualmente necessária é a existência de um sistema legal apropriado, estruturado de modo a manter a concorrência e a permitir que ela produza os resultados mais benéficos possíveis (HAYEK, 1987). Hayek afirma que

Criar as condições em que a concorrência seja tão eficiente quanto possível, complementar-lhe a ação quando ela não o possa ser, fornecer os serviços que, nas palavras de Adam Smith, 'embora ofereçam as maiores vantagens para a sociedade, são contudo de tal natureza que o lucro jamais compensaria os gastos de qualquer indivíduo ou pequeno grupo de indivíduos', são as tarefas que oferecem na verdade um campo vasto e indisputável para a atividade estatal. Em nenhum sistema racionalmente defensável seria possível o Estado ficar sem qualquer função. Um sistema eficaz de concorrência necessita, como qualquer outro, de uma estrutura legal elaborada com inteligência e sempre aperfeiçoada (HAYEK, 1987, p. 60).

Hayek (1987) compreende a desigualdade social e a concorrência como alavancas do desenvolvimento e do progresso. A diferença de expectativas, de capacidades, de sorte, desencadearia a concorrência, considerada estrategicamente como reguladora social por excelência. A concorrência no mercado seria motor de desenvolvimento, e para ele não poderia ser responsável pela desigualdade.

O planejamento central do Estado na intervenção sobre as manifestações da “questão social”⁵ significaria limitar a liberdade, intervir na vida econômica e impedir que as “necessárias” diferenças tidas como “naturais” entre os indivíduos mobilizem a concorrência. Assim, a ordem social concebida por Hayek (1987), baseada na concorrência no mercado, prevê a redução do Estado ao ponto de retirar dele também a responsabilidade de tentar diminuir a desigualdade social. Mas sua drástica redução não equivale a dizer que o Estado perde toda a sua função. Na verdade, o Estado se torna um verdadeiro parceiro do capital. As duas únicas funções de um governo legítimo, portanto, seriam as de prover uma estrutura para o mercado e prover serviços que o mercado não pode fornecer, sendo que as organizações da sociedade são tidas como aquelas que deveriam encarregar-se de desenvolver ações sociais (HAYEK, 1987).

Hayek não descarta um sistema de “seguridade social”, porém delimita certas condições: “não há razão para que, numa sociedade que atingiu um nível geral de riqueza como a nossa, a primeira forma de segurança não seja garantida a todos sem que isso ponha em risco a liberdade geral”; “não há dúvida de que, no tocante à alimentação, roupas, e habitação, é possível garantir a todos um mínimo suficiente para conservar a saúde e a capacidade de trabalho”, acrescentando a assistência e o auxílio nas situações de catástrofes naturais, no que diz: “sempre que a ação pública é capaz de mitigar desastres dos quais o indivíduo não se pode defender e contra cujas consequências não pode precaver-se, tal ação deve, indubitavelmente, ser empreendida” (HAYEK, 1987, p. 124).

A título de complementação, cabe adentrar em algumas das ideias de outro teórico importante nessa discussão sobre o neoliberalismo, Milton Friedman (1974), que tratou de reafirmar as ideias de Hayek, inspirando as medidas neoliberais aplicadas nos Estados Unidos e em alguns países latino-americanos.

Friedman (1974) julga que a liberdade individual é a finalidade das organizações sociais. Também considera que qualquer atividade econômica deve ser regulada pelo mercado, porque sua ação decorre do livre exercício da vontade individual e as transações econômicas somente se realizam quando todos se sentem beneficiados.

⁵ Considerações sobre esse termo serão realizadas no Capítulo II – Política social no Brasil na perspectiva neoliberal.

Qualquer intervenção no livre jogo do mercado, a instância onde reina a liberdade, é necessariamente coercitiva. A ação do Estado justifica-se em condições muito peculiares:

Um governo que mantenha a lei e a ordem; defina os direitos de propriedade; sirva de meio para a modificação dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforce contratos; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; se envolva em atividades com relação ao monopólio técnico e evite os efeitos laterais considerados como suficientemente importantes para justificar a intervenção do governo; suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de um louco; - um governo teria, evidentemente, importantes funções a desempenhar. O liberal consistente não é um anarquista (FRIEDMAN, 1974, p. 38-39).

Já no que diz respeito às desigualdades, argumenta que o capitalismo possui uma tendência que conduz à eliminação delas. A provisão de renda, bens e serviços pelo Estado constitui uma ameaça aos interesses e liberdades individuais e inibe a atividade e concorrência privadas (FRIEDMAN, 1974).

A ação do Estado no campo social deve estar restrita à área de caridade pública no auxílio à pobreza e de preferência em caráter complementar à caridade privada. Para Friedman (1974) “um recurso – e, sob muitos aspectos, o mais desejável – é a caridade privada”. Por sua vez, em relação ao auxílio à pobreza, o autor complementa:

Primeiro, se o objetivo é mitigar a pobreza, deveríamos ter um programa destinado a ajudar o pobre. O programa, portanto deve ser estabelecido para ajudar as pessoas como pessoas – não como membros de uma certa ocupação ou de um certo grupo de idade ou de um certo grupo de nível de salário ou de organizações trabalhistas ou industriais. Segundo, o programa deveria, tanto quanto possível, uma vez que opera através do mercado, não distorcer o mercado nem impedir seu funcionamento (FRIEDMAN, 1974, p. 166).

Assim, os programas de auxílio à pobreza não devem ser dirigidos a grupos específicos e nem provocar distorções no mercado. Friedman considera que o Estado interventor foi o principal responsável por todas as dimensões da crise. O financiamento do gasto público em programas sociais trouxe consigo as seguintes perversões: a ampliação do déficit público, inflação, redução da poupança privada, desestímulo ao trabalho e à concorrência intercapitalista, com a conseqüente diminuição da produtividade, destruição da família, desestímulo ao estudo, criminalização etc. (DRAIBE; HENRIQUE, 1993).

Ideias e propostas como a de Hayek e Friedman encontram muitas críticas. No Brasil, por exemplo, Montañó (2010) entende que essa concepção remete a uma forma precária e emergencial de intervenção social estatal. Pois, essa intervenção deve se dar desde que “não ponha em risco” a liberdade individual. A ajuda no tocante à alimentação, vestiário, habitação e assistência aconteceria somente em situações especiais e transitórias. A intervenção estatal é tida como uma possibilidade, logo, não chega a se constituir a ideia de direito.

Em síntese, tem-se um Estado que fornece a estrutura necessária para a livre concorrência do mercado, tida como o único e real mecanismo de organização e regulação social capaz de preservar a liberdade individual, mas que para facilitar a concorrência, mantém certa política social-assistencial, claramente precária e direcionada (focalizada) às pessoas e grupos que não logram ascender aos patamares de sobrevivência. O restante de respostas às necessidades sociais deve ser promovido, de forma descentralizada, ora pelo mercado, ora por entidades assistenciais (MONTAÑO, 2010).

Nesse sentido, é fácil compreender a crítica empreendida pelos neoliberais quanto ao Estado intervencionista, que mesmo funcional ao desenvolvimento capitalista, incorporou algumas das reivindicações trabalhistas.

É possível sinalizar que para Hayek e demais defensores do neoliberalismo, as entidades ou organizações sociais apesar de poderem ser providas pelo Estado, devem ser diretamente responsáveis pela prestação das ações sociais. Tem-se que em meio ao discurso neoliberal no Brasil, as parcerias podem ser utilizadas como instrumento para efetivar essa relação.

Avaliando o continente Europeu, Anderson (1995), entende que o neoliberalismo atingiu sua prioridade mais imediata: deter a inflação dos anos 70. E mais, houve recuperação das taxas de lucros. Seus custos sociais, contudo, foram evidentes. Como resultado houve uma reorientação do papel do Estado, que passa a intervir cada vez mais em favor do capital, reservando aos desvalidos uma ação pontual, políticas focalizadas, não consideradas como direito social. A partir desses pressupostos, avançaremos na compreensão de como ocorreu a implementação do

neoliberalismo no Brasil e qual será o discurso em torno da transferência de responsabilidade do Estado na área social, atrelado a ideia do “terceiro setor”.

1.2. O AJUSTE NEOLIBERAL NO BRASIL E A REFORMA DO ESTADO

No continente latino-americano, o processo de ajuste e das reformas foi variável, mas na década de 1990 este já era o ideário hegemônico em boa parte do continente. Soares (2002) identifica que as diferenças na implementação das políticas de ajuste nos países latino americanos derivam, essencialmente, do tipo de trajetória – econômica, social e política – percorrida pelos mesmos antes da crise. Além disso, os efeitos da crise econômica reforçaram enfoque de gestão que vinha sendo indicado, desde meados da década anterior, pelo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o governo dos Estados Unidos da América.

O novo enfoque, chamado de ajuste estrutural, consistia na implementação de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado – num movimento que, como foi visto anteriormente, não é possível dissociar do contexto de globalização financeira e produtiva e rearranjo da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais. Um marco decisivo para o avanço do neoliberalismo na América Latina foi uma reunião realizada em 1989, em Washington, da qual participaram economistas do FMI, do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. O assim denominado “Consenso de Washington” (SOARES, 2002).

Ficaram conhecidas como Consenso de Washington as recomendações para os países da América Latina. Constituídas de dez regras, essas recomendações foram assumidas como política oficial do FMI, em 1990, e compreendiam o seguinte: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, eliminação das restrições ao investimento estrangeiro direto, privatização das estatais, desregulamentação econômica e trabalhista, defesa do direito à propriedade intelectual (CARCANHOLO, 1998; MARQUES, 2010). Trata-se, desse modo,

De um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes (SOARES, 2003, p. 19).

Essas reformas estruturais – centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado – assumem uma convergência forçada nas recomendações do Banco Mundial, que ganham força de doutrina constituída, aceita por praticamente todos os países (SOARES, 2003).

No tocante ao papel do Estado, a proposta do ajuste do FMI é a do equilíbrio fiscal como forma de combater a inflação e os problemas do desequilíbrio externo. Nesse sentido, inclui-se o corte drástico nos gastos públicos e a privatização (impactando diretamente nas políticas sociais). Na receita do FMI, além da maior eficiência nos programas e serviços prestados pela iniciativa privada, a privatização geraria recursos que poderiam ser usados no pagamento das dívidas estatais (CARCANHOLO, 1998).

No caso do Brasil, a adoção do pensamento neoliberal pode ser situada no início do governo Fernando Collor de Mello (1990-1992). Também aqui, as justificativas para a sua adoção encontravam-se no agravamento da crise econômica e no esgotamento do Estado desenvolvimentista brasileiro⁶ (SOARES, 2002).

Para Boito (1996, p. 01-02),

a política neoliberal representa uma reação contra a herança política de desenvolvimento iniciada pelo Estado populista; reação contra o Estado protecionista, empresário e regulamentador, e reação, também, contra os direitos sociais e trabalhistas que foram implantados após a Revolução de 1930.

A expressão máxima do esgotamento do chamado Estado protecionista deu-se ao final do governo Sarney (1985-1990). Logo após a eleição presidencial de Collor (1990-1992), para enfrentar o processo inflacionário brasileiro, o novo presidente

⁶ No período chamado de desenvolvimentista o Estado definia a política salarial e regulamentava os preços de produtos considerados essenciais. Ainda eram concedidos incentivos fiscais para a produção da cana de açúcar com o intuito de substituir a gasolina pelo álcool, e a indústria de microinformática era protegida da concorrência externa (MARQUES, 2010).

lançou o Plano Brasil Novo (chamado de Plano Collor I). O ponto central e mais polêmico deste Plano foi o diagnóstico monetarista da inflação, que seria combatida com o brutal bloqueio dos ativos financeiros do setor privado (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Essa medida desencadeou fortes pressões de vários segmentos empresariais, obrigando o governo a recuar e a liberar gradativamente, antes do prazo previsto, os ativos monetários e financeiros bloqueados. Na sequência, Collor continuou na implantação das políticas neoliberais. Em agosto de 1990, deslançou o processo de privatização das empresas estatais com a regulamentação do Plano Nacional de Desestatização, peça fundamental do projeto neoliberal (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010). Com o Plano Collor II, o governo passa a realizar o controle das operações financeiras, tudo com o argumento de conter a inflação.

Os ajustes de cunho neoliberal iniciados no Governo Collor terão prosseguimento durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Segundo Nakatani e Oliveira (2010), além da estabilização monetária, esse governo ampliou a abertura comercial e financeira, acelerou o processo de privatização das empresas estatais, avançou na desregulamentação do mercado de trabalho, reformou a Previdência Social e desmontou o aparelho de Estado. A taxa de inflação foi controlada a partir de julho de 1994, com o chamado Plano Real, que os autores dividem em duas fases distintas: a primeira, que vai de sua implementação, ainda durante o governo Itamar Franco, até a crise financeira de 1998; e a segunda, em 1999 com a mudança no regime fiscal e cambial e a introdução da política de metas para a inflação a partir de março do mesmo ano (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010). Nos termos de Marques (2010) as reformas orientadas para o mercado no governo de Fernando Henrique Cardoso estão associadas à superação da crise fiscal do Estado, à continuidade do Plano Real e à garantia da eficiência dos serviços.

A implementação dessas reformas foi acompanhada por um discurso que, dissociando-as da ideia de Estado mínimo, justificava-as com argumentos técnicos, administrativos e financeiros consubstanciados no chamado “Plano Diretor da Reforma do Estado”. A elaboração do Plano coube a Bresser Pereira e sua equipe, vinculada ao Ministério da Administração e Reforma do Estado (PDRE- Mare). Já na

apresentação do documento, Fernando Henrique Cardoso afirma que a crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Para ele, o Estado teria se desviado de suas funções básicas para ampliar a presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação (BRASIL, 1995).

Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Segundo Bresser, uma resposta consistente de superação da crise seria a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas (BRASIL, 1995).

Dentre os aspectos que o Plano coloca como inadiáveis para enfrentar a crise do Estado, destacam-se a reforma da previdência e a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995).

O “aparelho do Estado” é compreendido no Plano como a administração pública em sentido amplo, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios). O Estado, por sua vez, é tido como mais abrangente que o aparelho, por compreender adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. “O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território” (BRASIL, 1995, p. 12). Para Behring (2008), é possível distinguir, então, a reforma do Estado, como um projeto político, econômico e social mais amplo, da reforma do aparelho do Estado, orientada para tornar a administração pública mais eficiente.

Bresser propõe a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado, e a descentralização para o chamado “setor público não estatal” da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado. Esse processo é chamado de publicização:

A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (BRASIL, 1995, p. 13).

A Reforma distingue quatro setores no Estado: o núcleo estratégico; o setor de atividades exclusivas; o setor de serviços não exclusivos e o setor de bens e serviços para o mercado⁷. Será o setor de Serviços Não-Exclusivos que se caracterizará como o setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas.

A esses setores correspondem formas de propriedade que pode ser estatal, privada ou pública não estatal. Esta última, segundo Bresser, é constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público (BRASIL, 1995).

Aqui importa salientar os objetivos colocados no Plano para o Setor de Serviços Não-Exclusivos, que são (BRASIL, 1995, p. 46-47):

Transferir para o setor público não estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins

⁷ O Núcleo Estratégico será aquele que definirá as leis e as políticas públicas, cobrará o seu cumprimento. Setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. O Setor de Atividades Exclusivas é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. Como exemplo, cita: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc. O Setor de Bens e Serviços para o Mercado corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida (BRASIL, 1995).

lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária;

Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços;

Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social;

Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações;

Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.

O Plano prevê uma estratégia de transição da “reforma” do estado e do aparelho do Estado em três direções: a mudança da legislação, inclusive as reformas constitucionais; a introdução de uma cultura gerencial e, por fim, a adoção de práticas gerenciais (BEHRING, 2008).

No tópico “Organizações Sociais e Publicização” ressalta-se a necessidade de um projeto de lei que permita a publicização dos serviços não exclusivos do Estado, sua transferência do setor estatal para o público não estatal, onde assumirão a forma de organizações sociais. Esse Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não estatal (BRASIL, 1995).

É possível depreender que a publicização se expressa na criação das agências executivas e das organizações sociais, e mais recentemente na regulamentação do “Terceiro Setor” – um aspecto que não está citado no Plano, mas se desdobra dele, para a execução de políticas públicas. A partir disso há o estabelecimento de termo de parceria com ONGs e instituições filantrópicas para a implementação das políticas (BEHRING, 2008).

Para Behring (2008), Bresser dedica boa parte de seus argumentos demarcando a diferenciação entre a sua proposta, segundo ele social-liberal, da proposta neoliberal. No entanto, considerando o discurso da reforma e sua relação com a

política econômica anteriormente sinalizada, a autora identifica uma forma engenhosa e inteligente de privatização e desresponsabilização do Estado em setores determinados em nome dos quais se fez a “reforma”: saúde, assistência social, pesquisa científica, cultura, ensino superior, meio ambiente, dentre os principais.

Assim, um dos componentes ideológicos por trás da proposta é a ideia de que o setor público é, por princípio, ineficiente e ineficaz, ao contrário do setor privado, “o único a possuir uma ‘racionalidade’ e uma ‘vocação’ capazes de levar ao crescimento econômico” (SOARES, 2002, p. 40-41). Ou seja, com a privatização e a diminuição do Estado se reduziria o gasto público, com o que se eliminaria o déficit público, os dois grandes causadores da inflação.

O marco desse novo posicionamento foi a criação, durante o governo FHC, do Programa Comunidade Solidária. Ele introduziu não apenas um novo tipo de relação e ação, mas justificou a criação de uma fundamentação legal/institucional, que se constituiu como exemplo de uma geração de política de combate à pobreza surgida em vários países da América Latina, incorporando um determinado discurso participativo como o seu princípio fundador. Discurso que, segundo Almeida (2006, p. 105) “encontrou nas ideias de parcerias, capital social, solidariedade, terceiro setor, voluntariado e responsabilidade social suas ideias-força”.

Segundo Yazbek (1995), as atribuições básicas deste Programa eram: propor e opinar sobre as ações prioritárias na área social; incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações que realizam em parceria com o governo o combate à pobreza e a fome; incentivar a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais visando a complementariedade das ações desenvolvidas; promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome, com vista à integração de esforços do governo e da sociedade.

O Programa Comunidade Solidária ficava sediado na Casa Civil da Presidência da República, e operava por meio de um conselho composto por ministros e personalidades da sociedade civil, dentre artistas, pesquisadores, dirigentes e militantes de ONGs (GOMES, 2008; RAICHELIS, 2007). Segundo Alves (2007), ele

se caracterizou por intervenções focalistas, emergenciais, não no âmbito da garantia dos direitos, mas na cultura da ajuda e do favor, cabendo-lhe as ações residuais e compensatórias para aliviar as consequências do avanço do capitalismo. Vigorou neste Programa o voluntarismo e a retração do Estado.

As parcerias da Comunidade Solidária com o “terceiro setor” tiveram como suporte intenções e princípios compartilhados, que não apenas viabilizou os programas, por meio da disponibilização de recursos financeiros, técnicos e humanos, como contribuiu para que as ideias do voluntariado, da solidariedade, do “terceiro setor”, das parcerias, espalhassem-se como referências de uma nova forma de exercício de cidadania no Brasil, associado à ideia da necessária reforma do Estado (ALMEIDA, 2006).

A discussão sobre a regulamentação do marco legal do “terceiro setor”, do qual resultou o conceito de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), foi realizada a partir das iniciativas do Programa Comunidade Solidária, e teve como objetivo construir parâmetros legais para atuação das organizações sociais e regulação dos termos das parcerias com o poder público.

Alguns desses parâmetros são: a Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre o serviço voluntário, considerado como atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social. A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que qualifica como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que qualifica pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como OSCIP, e institui e disciplina o termo de parceria.

Diante dos pressupostos neoliberais é compreensível a criação pelo Estado de uma série de modalidades de financiamento e cooperação com organizações do chamado “terceiro setor”, tais como: auxílios e contribuições; subvenções sociais destinadas a cobrir despesas de custeio de entidades públicas ou privadas, sem fins

lucrativos, para a prestação de serviços de assistência social, médica ou educacional; convênios, acordos ou ajustes para execução, em regime de mútua cooperação, de serviços de interesse recíproco; contratos de gestão em que o Estado destina recursos para que uma entidade privada sem fins lucrativos, sem processo licitatório, realize atividades públicas; termos de parceria, quando o Estado transfere recursos públicos para a entidade “parceira”; isenção de impostos, ou renúncia fiscal do Estado a recolher impostos de entidades declaradas como instituições filantrópicas ou de interesse público.

Montaño (2007, p. 45-46) avalia que, na realidade, a publicização é

[...] a denominação ideológica dada à transferência de questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado ‘terceiro setor’ (conjunto de ‘entidades públicas não-estatais’, mas regido pelo direito civil privado) e ao repasse de recursos públicos para o âmbito privado. Isto é uma verdadeira privatização dos serviços sociais e de parte dos fundos públicos. Esta estratégia de ‘publicização’ orienta-se numa perspectiva, na verdade, desuniversalizante, contributista e não constitutiva de direito das políticas sociais.

Criam-se leis e incentivos para as denominadas organizações sociais, para a “filantropia empresarial”, para o serviço voluntário e outras atividades, e desenvolve-se uma relação de parcerias entre elas e o Estado (MONTAÑO, 2007, p. 47). Nesse sentido, as chamadas ONGs e um conjunto diversificado de organizações sociais têm sido chamadas pelo Estado e pelo empresariado para o estabelecimento de diferentes parcerias, como operadores de programas de combate à pobreza.

Para Montaño (2007) e Andrade (2004), a instituição dessas parcerias entre o Estado e as organizações sociais, mais do que um estímulo estatal para a ação cidadã, representa a desresponsabilização do Estado da resposta à *questão social* e sua transferência para o setor privado (privatização), seja para fins privados (visando o lucro), seja para fins de filantropia. A verdadeira motivação desta contrarreforma, no que refere à chamada publicização,

[...] é, por um lado, a diminuição dos custos desta atividade social – não pela maior eficiência destas entidades, mas pela verdadeira precarização, focalização e localização destes serviços, pela perda das suas dimensões de universalidade, de não-contratualidade e de direito do cidadão -, desonerando o capital; por outro lado, o retiro destas atividades do âmbito democrático-estatal e da regência conforme o direito público, e sua transferência para o âmbito e direito privados (independentemente de os fins serem privados ou público), e seu controle seguindo os critérios

gerenciais das empresas, e não uma lógica de prestação de serviços e assistência conforme um nível de solidariedade e responsabilidade sociais (MONTAÑO, 2007, p. 47).

Nakatani e Oliveira (2010) avaliam que a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República, em 2003, e sua nova gestão, em 2007, não alteraram esse quadro. A continuidade na implementação das medidas conforme a estratégia neoliberal foi efetivada com a reforma da previdência dos servidores públicos, a reforma tributária e a aprovação da lei de falências. A estratégia neoliberal continuou em curso com a unificação e maior liberalização do mercado de câmbio e a retomada das privatizações.

Em relação à política econômica, o governo seguiu as propostas neoliberais, sendo a gestão econômica dirigida para a estabilidade monetária, ficando o crescimento da economia dependente, em grande parte, das decisões privadas dos capitalistas nacionais e internacionais, em particular dos vinculados à esfera financeira (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010). Marques (2010) complementa que a política de metas de inflação continuou a determinar a prática de taxas de juros extremamente elevadas e o superávit primário ultrapassou, de longe, o acordo com o FMI. A preocupação em gerar superávits elevados prejudicou diversas áreas dependentes do financiamento da esfera federal. Para Filgueiras (200-, p. 13):

Em síntese, o Governo Lula não moveu um milímetro para alterar a essência do modelo de desenvolvimento, caracterizado, sobretudo, pela dominação da lógica financeira – junto, o segundo Governo FHC e o Governo Lula, propiciaram ao capital financeiro um montante de mais de um trilhão de reais de juros da dívida pública e pagaram, com os superávits primários, R\$ 468,9 bilhões (correspondendo a 8% e 8,2% do PIB, respectivamente, no segundo Governo FHC e no Governo Lula, e a 25% dos gastos totais do Estado atualmente).

Em relação ao mercado de trabalho, todos os governos tentaram, a partir de 1990, de todas as formas, torna-lo ainda mais flexibilizado e barato. Começou-se a praticar o contrato de trabalho por tempo parcial, introduziu-se um sistema de remuneração variável e foi flexibilizada a jornada de trabalho mediante a criação do banco de horas. Ao mesmo tempo, a taxa de desemprego manteve-se elevada e o salário médio dos ocupados permaneceu em nível baixo (MARQUES, 2010, p.13).

Diante do ajuste neoliberal realizado no Brasil, é possível compreender as consequências para política social brasileira, no que diz respeito à focalização,

descentralização e privatização. Tais consequências estão diretamente relacionadas à necessidade colocada de diminuição do déficit fiscal, com a redução do gasto público e a necessidade de manter altas taxas de juros, etc. Percebe-se, desse modo, que as condições econômicas interferirão nas opções políticas e econômicas dos governos, incluindo aí as políticas sociais.

Nessa lógica, tem-se uma política social residual que soluciona o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família. Nesse contexto, a solidariedade por meio das organizações na sociedade civil é elemento legitimador das proposições para a política social. Sob o argumento de se promover o equilíbrio fiscal, mas também da busca de eficácia, destacou-se o repasse de serviços sociais para entidades públicas não estatais, por meio do projeto das organizações sociais, ao lado da terceirização de atividades, contando com o chamado “terceiro setor”⁸ (BEHRING, 2008).

Esse “terceiro setor” que é chamado a intervir nas manifestações da *questão social*, é uma expressão que vai ser utilizada a partir da década de 1990 como sinônimo de sociedade civil. Esta última entendida como um suposto território da virtude, da eficácia, da solidariedade, “neutro” e isento de contradições.

O discurso de parceria com a sociedade civil e de busca de eficiência com o repasse dos serviços sociais para o “terceiro setor” representa mais um aspecto da orientação neoliberal para a América Latina, a partir de um pacote de medidas que envolve ajuste fiscal, reformas para o mercado, abertura comercial, política industrial e privatizações.

⁸ Cabe aqui ressaltar que esse Programa de Publicização difere da ideia de publicização defendida por Raichelis (2000, p. 07). Para essa autora, o conceito de publicização “funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e pela incorporação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social de modo que ela seja cada vez mais representativa dos segmentos organizados da sociedade, especialmente das classes dominadas”.

1.3. CRÍTICA À METAMORFOSE DO CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL EM TERCEIRO SETOR

O termo sociedade civil muitas vezes é empregado com pouca ou quase nenhuma preocupação com o acúmulo teórico-político acerca do assunto. Surge no cenário político contemporâneo outro termo utilizado para descrever fenômenos que estão articulados com o de sociedade civil, o qual se vincula ao processo de diluição semântica, trata-se da ideia de “terceiro setor”. Nas duas últimas décadas, a apropriação do termo pelos neoliberais tem contribuído para transformar a ideia de sociedade civil em um conjunto virtuoso de organizações e iniciativas privadas voltadas a produção de bens e serviços.

Entende-se a necessidade de recuperar o sentido concebido por Gramsci ao conceito de sociedade civil, enquanto esfera de natureza conflitiva, onde se desenrolam as disputas entre os interesses e projetos de classe, contrariando tendências homogeneizadoras e aquelas que deslocam a sociedade civil do terreno das relações sociais. Em nosso entendimento, tratar da sociedade civil, implica, necessariamente, fazer os nexos com a ação do Estado, ou, no dizer de Gramsci, da inseparável relação existente entre sociedade civil e sociedade política. Tal separação, como veremos, é meramente metodológica.

Para Marx, Engels e Lenin, o Estado tem uma natureza de classe e seu surgimento se deu com a divisão da sociedade em classes. Assim, o Estado servirá para conservar essa divisão, assegurando os interesses particulares de uma classe através da repressão (COUTINHO, 1994). Mandel (1977, p. 27-28) considera que todo o aparelho estatal encontra-se à disposição da classe burguesa. A hierarquia do aparelho do Estado moderno é, na verdade, um espelho da hierarquia da sociedade capitalista. Seguindo tal raciocínio, “todas as funções governativas reduzem-se a vigilância e controle da vida da sociedade, no interesse da classe dominante” (MANDEL, 1977, p. 27-28).

A teoria marxista desmistifica a pretensa neutralidade do Estado, uma vez que este surge como parte do aparecimento das diferenças entre os grupos na sociedade. E a falta de consenso entre esses grupos sociais faz emergir a força repressiva do

Estado para que a classe dominante se mantenha no poder a despeito dos antagonismos de classes, surgindo dessa forma, o “braço repressivo” do Estado (CARNOY, 1994).

O Estado será assim caracterizado como o conjunto dos aparelhos repressivos, pois, visando à manutenção da classe dominante no poder, o mesmo se utilizará da coerção e da violência (COUTINHO, 1989). Essa defesa dos interesses de uma classe particular vai se processar no momento em que o Estado assume o monopólio da representação de tudo o que é comum, despolitizando a sociedade, apropriando-se de todas as decisões da coletividade (COUTINHO, 1994). Para Marx e Engels, o Estado “seria a expressão direta e imediata do domínio de classe (‘comitê executivo’), exercido através da coerção (‘poder de opressão’)” (COUTINHO, 1994, p. 20).

Coutinho (1994) considera que essa concepção restrita do Estado corresponde à época em que viveram Lenin, Marx e Engels, marcada por escassa participação política, ação do proletariado através de vanguardas combativas quase sempre na clandestinidade, sendo de fato, um Estado coercitivo, restrito.

Como fruto dos antagonismos de classes, a teoria marxista defende a eliminação do Estado, que se dará com o fim da divisão da sociedade em classes. Todavia, esta passagem seria gradual, sendo a revolução proletária o primeiro passo desta transformação. De acordo com Lênin (1980, p. 234)

O Estado é uma força especial para a repressão. E daí resulta que a força especial para a repressão do proletariado pela burguesia, de milhões de trabalhadores por um punhado de ricos, deve ser substituída por uma força especial para a repressão da burguesia pelo proletariado (a ditadura do proletariado). É nisso que consiste a supressão do Estado como Estado.

Nesse momento, a forma política do Estado é a democracia mais completa (a democracia também é um Estado e, conseqüentemente, a democracia também desaparece quando desaparece o Estado). Só a revolução pode suprimir o Estado burguês. O Estado geral, isto é, a democracia mais completa apenas pode extinguir-se (LÊNIN, 1980, p. 234). Logo, de acordo com Lênin (1980, p. 236), a substituição do Estado burguês pelo proletário é impossível sem revolução violenta. A supressão

do Estado proletário, isto é, a supressão de todo o Estado, é impossível a não ser pela via da extinção.

Desse modo, o Estado burguês seria substituído pela “ditadura do proletariado”, um poder momentâneo, tendo em vista, o que se pretende com a implantação do poder proletário: o fim da desigualdade social. Sabe-se que com o fim das diferenças entre as classes sociais, o Estado perde a sua razão de ser, ou seja, a função de impedir o conflito e manter a ordem torna-se desnecessária numa sociedade justa (LÊNIN, 1980).

Logo após a morte de Marx, Engels irá afirmar que o Estado não é apenas um comitê da burguesia. A dominação de classe não se manifesta apenas através da coerção, mas também de legitimação que asseguram o consenso dos governados (COUTINHO, 1994). Engels inicia uma concepção ampliada de Estado, que é possível ver adiante em Gramsci.

Em uma época de intensificação dos processos de socialização da participação política (sindicatos, partidos de massa, conquista do sufrágio universal, etc.), Gramsci aponta o surgimento de uma nova esfera social, com leis e funções autônomas e específicas, dando origem a uma concepção ampliada do Estado, apoiada na descoberta dos aparelhos privados de hegemonia⁹ (COUTINHO, 1989).

Gramsci vai transfigurar “o núcleo fundamental da teoria ‘restrita’ de Marx, Engels e Lenin (ou seja, o caráter de classe e o momento repressivo de todo poder de Estado)”, acrescentando novas determinações (COUTINHO, 1994, p. 53). Dessa forma, ele não romperá com o marxismo, mas considerará as novas configurações do capitalismo em outro contexto histórico.

⁹ “Aparelhos privados de hegemonia, para Gramsci, são os organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política” (COUTINHO, 1989, p. 77). Gramsci chama os portadores materiais da sociedade civil de aparelhos privados de hegemonia, tratando-os como “organismos sociais ‘privados’, o que significa que a adesão aos mesmos é voluntária e não coercitiva, tornando-os assim relativamente autônomos em face do Estado em sentido estrito; mas deve-se observar que Gramsci põe o adjetivo privado entre aspas, querendo com isso significar que – apesar desse seu caráter voluntário ou ‘contratual’ – eles têm uma indiscutível dimensão pública, na medida em que são parte integrante das relações de poder em dada sociedade” (COUTINHO, 1994, p. 54-55).

O Estado, nesse sentido ampliado, comporta duas esferas principais: a sociedade política e a sociedade civil. A sociedade política, a qual Gramsci também chama de Estado-coerção, é formada “pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, e que se identifica com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executiva e policial-militar [...]” (COUTINHO, 1989, p. 76). Ou ainda, sociedade política é

[...] o aparelho de coerção estatal que assegura ‘legalmente’ a disciplina dos grupos que não ‘consentem’, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção [nos aparelhos privados de hegemonia], quando fracassa o consenso espontâneo (COUTINHO, 1989, p. 78).

Por sua vez, a sociedade civil vai ser formada

pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc. (COUTINHO, 1989, p. 76-77).

Essa separação entre sociedade política e sociedade civil é apenas uma divisão para efeito de explicação teórica, pois, conforme Portelli (1977), a sociedade civil e a sociedade política mantêm relações permanentes, não existindo entre o consenso e a força uma separação orgânica. A classe dominante utiliza e combina uma e outra no exercício de sua hegemonia.

Essas duas esferas formam em conjunto o Estado ampliado, servindo tanto para conservar como para promover uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social. As duas formas de conservação e promoção se dão no âmbito e através da sociedade civil, quando as classes buscam exercer sua hegemonia mediante a direção política e o consenso; e no âmbito da sociedade política, quando as classes exercem uma ditadura, mediante a coerção (COUTINHO, 1989).

A necessidade de conquistar o consenso impõe “a criação e/ou renovação de determinadas instituições sociais, que passam a funcionar como portadores materiais específicos (com estrutura e legalidade próprias) das relações sociais de hegemonia”, fundando a sociedade civil como esfera específica, dotada de

legalidade própria, “funcionando como mediação necessária entre a base econômica e o Estado em sentido estrito” (COUTINHO, 1994, p. 55).

Para Gramsci, sociedade civil designa um momento da superestrutura, sendo então, “o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias” (COUTINHO, 1994, p. 53-54).

Gramsci define ideologia como “uma concepção do mundo que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações da vida individual e coletiva” (PORTELLI, 1977, p. 22-23). Só são essenciais as ideologias “orgânicas”, isto é, vinculadas a uma classe fundamental. Inicialmente limitada ao nível econômico dessa classe, a ideologia propaga-se à medida que se desenvolve a hegemonia sobre todas as atividades do grupo dirigente. Este cria uma ou várias camadas de intelectuais que se especializam em um aspecto da ideologia desse grupo: a economia, as ciências, a arte, etc. (PORTELLI, 1977, p. 23).

O conceito de hegemonia de Gramsci tem dois significados principais, primeiro se caracteriza como “um processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, através de sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da classe dominante”. O segundo é a relação entre as classes dominantes e dominadas, em que a hegemonia vai compreender “as tentativas bem sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal” (CARNOY, 1994, p. 95).

Em Gramsci, o Estado é ampliado por incorporar além da sociedade política a sociedade civil, com seus aparelhos de hegemonia que buscam o consenso. Assim, para manter o consenso, o Estado incorpora demandas das classes subalternas.

Nos países em que há uma sociedade civil forte, as classes subalternas buscam ganhar espaços na sociedade civil na tentativa de criar uma contra hegemonia através da “guerra de posições” (CORREIA, 2004, p. 164). “Nos países em que a sociedade civil é ‘primitiva e gelatinosa’, a luta é, ao contrário, essencialmente

política e militar e deve, por isso, adotar a forma de uma ‘guerra de movimentos’” (PORTELLI, 1977, p. 119). Segundo este autor, um dos pontos essenciais da contribuição de Gramsci consiste na opção estratégica da guerra de posição. No que diz:

Essa opção é consecutiva ao fracasso da estratégia de movimento, adotada pelos partidos comunistas imediatamente após a primeira guerra mundial. As lições extraídas por Gramsci não são uma estratégia realista de substituição, mas correspondem à configuração da superestrutura dos países ocidentais. A crise orgânica prolongada dos sistemas hegemônicos ocidentais exige uma organização política e ideológica apta a aproveitar a menor falha, ou provocá-la. Trata-se, para os representantes das classes subalternas, de reforçar sua coesão e de debilitar a de seus adversários, desagregando o bloco ideológico; não se deve, com efeito, limitar exclusivamente à guerra de posições a negação – parcial e não definitiva, por sinal – da guerra de movimento. A necessidade de homogeneidade ideológica, organização e preparação quase militar só se explica se a estratégia é conduzida corretamente: estar apto a explorar rapidamente e ao máximo qualquer crise aguda de hegemonia (PORTELLI, 1977, p. 125).

As estratégias da guerra de movimento e de posição tratam-se da proposta revolucionária de Gramsci. Nas formações orientais, a luta de classes deve assumir uma postura frontal ao poder visando à conquista imediata do Estado na chamada guerra de movimento, já que as forças coercitivas dominam sobre a formação do consenso. Já nas sociedades ocidentais, o embate deve se dar pela conquista da hegemonia no âmbito da própria sociedade civil. Na guerra de posição supõe-se a conquista da direção político-ideológica e do consenso dos setores mais expressivos como o melhor caminho para a conquista e conservação do poder (COUTINHO, 1994).

Se tomarmos como referência o conceito gramsciano de sociedade civil, observa-se que o projeto neoliberal tem apresentado como sociedade civil um entendimento que nega a sua essência contraditória e as conquistas históricas das classes subalternas. Para isso utiliza o discurso do “terceiro setor”, numa clara tentativa de subordinar a sociedade para dar legitimidade à reforma neoliberal do Estado.

Segundo Yamamoto (2001, p. 25), trata-se de um processo de despolitização, pois a sociedade civil passa a ser interpretada como um “conjunto de organizações distintas e ‘complementares’, destituídas dos conflitos e tensões de classe, onde prevalecem os laços de solidariedade”. Viu-se que para Gramsci, na sociedade civil estão presentes tanto os interesses das classes dominantes através de seus

aparelhos privados de hegemonia, como os interesses das classes subalternas na busca de construir sua hegemonia. Na lógica do “terceiro setor”, os conflitos de classes são canalizados por mecanismos institucionais e convertidos em confrontos “dentro” do sistema, e não mais “contra” o sistema (MONTAÑO, 2007).

Assim, os conflitos presentes na sociedade civil, composta por diferentes classes que divergem social, política e economicamente, são ocultados pelo discurso da solidariedade e do voluntariado e a luta de classes, desenvolvida na sociedade civil, passa-se a atividades de ajuda-mútua em parceria com o Estado e o empresariado.

A complexificação da sociedade e as suas formas de organização, mediadas pelo contexto de crise e de reforma do Estado, apresentam-se como realidade justificadora para a retórica da necessidade de mudanças na relação entre Estado e Sociedade. Particularmente, no Brasil, no interior dessa relação, o que se constata é uma interpelação recorrente à sociedade civil para que esta, na condição de partícipe, colabore com o Estado na execução das políticas sociais. Este apelo à colaboração com o propósito de legitimar as ações estatais e integrar a sociedade à ordem dominante é uma das estratégias que se constroem para neutralizar os conflitos e apagar as diferenças de projetos societários.

Na realidade, pode-se pensar, ancorada no pensamento gramsciano, que as iniciativas de envolver a sociedade nas ações estatais são constituidoras da hegemonia dominante. As transformações operadas na sociedade implicam na absorção da tendência antagonista, na neutralização das suas lutas, na destituição do caráter de classe das suas práticas sociais.

Sitcovsky (2005) ressalta que, segundo as ideais gramscianas, a guerra de posição não será efetivada pelas entidades dóceis do “terceiro setor”, “parceiras do Estado”, dependentes do Estado e do mercado, mas pela sociedade civil realmente organizada, pelos movimentos sociais, pelas organizações não governamentais combativas e representativas, em busca de uma hegemonia, de construção de outra sociedade.

Para esse autor, à medida que essas organizações assumem tarefas de executoras de políticas sociais, elas acabam perdendo as características de reivindicações e

resistência. Assim, nesse caso, as parcerias podem significar a investida da classe dominante em passivizar seus antagonistas – tendo a sociedade civil conotação de espaço de colaboração das classes, corresponsável pelo enfrentamento das manifestações da *questão social* – mediante a instrumentalização de parte da sociedade civil no sentido da execução dos projetos e programas de assistência social (SITCOVSKY, 2005).

É possível sinalizar que é no contexto neoliberal que as instituições privadas integrantes do “terceiro setor” multiplicaram-se e ganharam força como um novo instrumento de intervenção social. Vimos que no Brasil o Plano Diretor da Reforma do Estado contribuiu para o fortalecimento do chamado “terceiro setor”.

Em relação à política social, o Estado seria uma espécie de coordenador suplementar, e contaria com o parceiro “terceiro setor”, público em suas finalidades, mas não estatal, verdadeiro agente do bem estar, território das virtudes. Essas ideias retomam a discussão sobre Hayek e Friedman realizadas logo no início desse capítulo.

Em meio à discussão empreendida ao longo do capítulo, procuramos demonstrar que um conjunto de ideias e ações neoliberais se concretizaram no Brasil a partir da década de 90, com rebatimentos para as políticas sociais, principalmente no que concerne a transferência da responsabilidade do Estado para a sociedade civil, sendo uma das formas, as parcerias.

Objetiva-se no próximo capítulo realizar uma aproximação de elementos que permitem a compreensão da política social, principalmente no que concerne a influência neoliberal.

2. POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL NA PERSPECTIVA NEOLIBERAL

Neste capítulo discutimos os rebatimentos das medidas neoliberais para as políticas sociais no Brasil – focalização, privatização e descentralização. Concomitantemente, apresentamos como a questão das parcerias é tratada nas legislações e normativas na área da Assistência Social e nas discussões realizadas nas Conferências Nacionais de Assistência Social.

2.1. À GUIA DE INTRODUÇÃO SOBRE POLÍTICA SOCIAL

Em seu livro introdutório sobre a política social, Behring e Boschetti (2007) trazem as diferentes correntes teóricas que ocasionam formas de se compreender e analisar a política social. Compartilhamos com as autoras a ideia de que a corrente marxista é a que melhor contribui para a compreensão e análise das políticas sociais.

Nessa abordagem, entende-se que a política social não está atrelada apenas às conquistas da classe trabalhadora na sociedade burguesa e nem à iniciativa exclusiva do Estado para responder sua demanda. Se assim fosse, o Estado seria uma esfera pacífica, desprovida de interesses e luta de classe, o que contradiz a própria concepção de Estado para os marxistas.

Ao mesmo tempo, não há como considerar a política social apenas como funcional à acumulação capitalista. Pode-se dizer que ela contribui com a acumulação à medida que reduz os custos da reprodução da força de trabalho, eleva a produtividade e mantém elevados níveis de demanda e consumo, e fortalece a adesão dos trabalhadores. No entanto, apenas essa interpretação é insuficiente para compreender o caráter contraditório da política social. Pois, ao mesmo tempo em que contribui com a acumulação, ela pode ser central na agenda de lutas dos trabalhadores e no cotidiano de suas vidas, quando consegue garantir ganhos para os trabalhadores e impor limites aos ganhos do capital.

Assumindo que a política social não é um produto fixo, independente e a-histórico, importa situar que o seu surgimento relaciona-se às expressões da *questão social* o que, por sua vez, relaciona-se com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. Partindo da perspectiva crítica, entende-se a *questão social* como constitutiva do desenvolvimento do capitalismo, sendo decorrente do modo de produção capitalista e de sua lei geral da acumulação, não sendo apenas pauperização e escassez, mas também protesto e luta (NETTO, 2001a).

Para Netto (2001a, p. 45), “somente com o conhecimento rigoroso do ‘processo de produção do capital’ Marx pôde esclarecer com precisão a dinâmica da ‘questão social’”¹⁰. Compreendendo os fundamentos da sociedade burguesa, evita-se tratar a *questão social* como algo possível de ser naturalizada, amenizada ou reduzida por meio de reformas. Teóricos conservadores utilizam essa expressão sem a devida problematização da ordem econômico-social e sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa.

Apesar de a *questão social* sofrer alterações no que tange as suas manifestações na sociedade, considera-se que as mesmas são expressões de uma causa que está no cerne do desenvolvimento da sociedade capitalista – a exploração. Marx (1996) já elucidava que o caráter antagônico da produção capitalista está manifesto no fato de que ocasiona uma acumulação de miséria correspondente à acumulação de capital, a apropriação da maior parte da riqueza se dá pela menor parcela da sociedade concomitante a desapropriação da riqueza do grupo majoritário que a produz, estabelecendo-se, assim, a relação de exploração.

Através da história, é possível verificar que essa essência exploradora do capital acarretou processos de pauperização da classe trabalhadora. Assim, junto com a acumulação e o enorme crescimento da riqueza social, houve um crescimento considerável da pobreza. Segundo Iamamoto (2007), pode-se denominar por pauperismo o processo ocorrido de generalização da miséria devido à concentração do capital.

¹⁰ “A política social, tal como é possível concebê-la hoje, não foi um tema dos tempos de Marx [...]. No entanto, pode-se encontrar, em Marx e nos desenvolvimentos da tradição marxista que o sucederam, valiosas indicações para sua abordagem” (BEHRING, 2000).

Outro aspecto importante a considerar é que Marx (1996) também já sinalizava que com a acumulação do capital desenvolve-se a luta de classe, e, portanto, a consciência dos trabalhadores. Essa população pauperizada não se conformou com a sua situação: “da primeira década até a metade do século XIX, seu protesto tomou as mais diversas formas [...]” (NETTO, 2001a, p. 43).

A expressão *questão social* representa não somente as desigualdades, mas, também, o processo de resistência e luta dos trabalhadores no marco das contradições capital/trabalho. Sendo esta, insuprimível nos marcos da sociedade onde domina o modo de produção capitalista (NETTO, 2001a). Iamamoto e Carvalho (2007, p. 77), reforçam essa ideia ao dizerem que a *questão social* não é

[...] senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão.

Sendo assim, a compreensão de *questão social* que fundamenta este trabalho é a de que ela está situada no interior da luta de classes, na relação entre capital e trabalho que fomenta o agravamento dos processos de pauperização da classe trabalhadora. Coletivamente organizada, essa classe passa a exercer o seu protagonismo político ao reivindicar o seu reconhecimento enquanto classe por parte do Estado burguês.

As lutas dos trabalhadores expuseram as condições precárias de trabalho, fruto da relação desigual entre os indivíduos e derivadas da subordinação e intensa exploração dos trabalhadores. Através de greves e manifestações, os trabalhadores lutaram por melhores condições de vida e de trabalho e o Estado, por sua vez, reagiu por meio da repressão e concessão de algumas legislações fabris.

Ou seja, na passagem do século XIX para o século XX, a partir da pressão dos trabalhadores e da necessidade do Estado burguês em conter os movimentos que ameaçavam a ordem, tem-se a origem da política social. E aqui apresenta-se seu fundamento contraditório histórico: de um lado representa um recurso do Estado burguês; por outro lado, e, contraditoriamente, representa conquistas históricas da classe trabalhadora.

Como bem afirmam Behring e Boschetti (2007), é imprescindível considerar, para a análise da política social, a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação, bem como o papel do Estado na sua regulamentação e implementação e o papel das classes sociais.

Apesar do consenso de que as primeiras legislações e medidas de proteção social datam do final do século XIX, a generalização da política social só irá ocorrer após a Segunda Guerra Mundial, quando identificamos a singular experiência do Welfare State em alguns países da Europa ocidental (BEHRING, 2000). Para a construção deste modelo de proteção foram importantes a mobilização e organização dos trabalhadores, o avanço da socialdemocracia no final do século XIX e início do século XX, assim como a crise do capitalismo de 1929, conhecida como Grande Depressão.

Em meio ao cenário de crise, J. M. Keynes surge com uma proposta de mitigar a crise econômica com a intervenção estatal, propondo a ampliação do papel do Estado. A intervenção estatal baseava-se em dois pilares: o pleno emprego e maior igualdade social. Nessa perspectiva, o Estado passa a ter um papel importante na produção e regulação das relações econômicas e sociais, intervindo em áreas econômicas para garantir a produção, e na área social, principalmente para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Dentre as medidas propostas por Keynes estava a política social, o que favoreceu sua generalização nesse período. Vários países passaram a implantar programas sociais, baseados na lógica do seguro, iniciada na Alemanha, no final do século XIX. Tais iniciativas foram sendo ampliadas, sob a influência do Plano Beveridge, publicado na Inglaterra em 1942, propondo uma nova lógica de organização da política social a partir da crítica aos seguros sociais então destinados a poucas categorias profissionais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Com influência das propostas de Keynes, Beveridge e, em certa medida, Bismarck (lógica dos seguros), desenvolveu-se o *Welfare State* como resultado de um pacto entre seguimentos do movimento operário e os capitalistas. Nesse período foi estabelecido um conjunto de direitos sociais universais reivindicados pelos trabalhadores e garantidos pelo Estado.

Os princípios que estruturaram o Welfare State são os mesmos do Plano Beveridge. Nesse modelo, os direitos são universais, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, e o Estado deve garantir mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais e a gestão é pública, estatal (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). As autoras consideram não haver modelos distintos de proteção social, mas certas sobreposições de características dos mesmos.

Embora não existam sistemas e ‘modelos puros’, quando ocorre o predomínio da lógica do seguro, os autores tendem a identificar o sistema como sendo de seguros ou bismarckiano; quando predominam amplos serviços não contributivos, tendem a identificá-lo como sistema beveridgiano ou de seguridade social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 99).

Todavia, é preciso salientar que apesar das mudanças consideráveis, houve também certa desmobilização da classe trabalhadora: “O keynesianismo e o fordismo¹¹, associados, constituíram os pilares do processo de acumulação acelerada de capital no pós-1945” afirmam Behring e Boschetti (2007). Para além de mudanças na economia, esta associação promoveu

a manutenção de altas taxas de lucro, fundadas numa superexploração dos trabalhadores [...] para o movimento operário organizado essa possibilidade histórica implicou abrir mão de um projeto mais radical, em prol de conquistas e reformas imediatas [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 88).

Na década de 1970 novas perspectivas se apresentaram no debate da política social, no contexto de crise do capital e fortalecimento das ideias neoliberais. A partir dos anos 1980, para os países desenvolvidos, e dos anos 1990, no caso do Brasil, o ideário neoliberal se impõe. Em nome da busca de um mercado livre, haverá desmonte gradual de direitos sociais duramente conquistados. A política social e a universalidade do acesso aos serviços públicos vão perdendo apoio nos países centrais, levando ao enfraquecimento do Welfare State na Europa. Nos países da América Latina, onde não se havia estabelecido plenamente políticas sociais universais, as diretrizes do Banco Mundial passaram a ser respeitadas, defendidas e aplicadas com a substituição crescente dos poucos direitos sociais conquistados

¹¹ “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. O fordismo, então, foi bem mais que uma mudança técnica, com a introdução da linha de montagem e da eletricidade: foi também uma forma de regulação das relações sociais, em condições políticas determinadas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 86).

pelas políticas de combate à pobreza. Já no Brasil, no momento em que se tecia a partir da Constituição de 1988 “certa” ampliação de direitos sociais, os setores ligados ao grande capital tentaram liquidá-la mediante uma verdadeira *contrarreforma*.

Tanto Draibe e Henrique (1993), como Soares (2002) e Behring (2009), defendem que a focalização nas populações ou grupos carentes, a privatização e a descentralização, são os traços comuns que configuram o perfil neoliberal de política social.

A focalização significa o direcionamento do gasto social em programas e públicos alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência. Para Draibe e Henrique (1993), dois tipos de justificativas apoiam esta tese: a de Friedman, de que o Estado deve entrar apenas residualmente e tão somente no campo da assistência social, e a que argumenta com o fato de que em geral os mais necessitados não são, em princípio, os que efetivamente beneficiam-se do gasto social; conseqüentemente deve-se redirecionar este gasto, concentrado-o em programas dirigidos aos setores mais pobres da população.

Observa-se nesse contexto que as políticas sociais universais, que exige maior volume de recursos, são substituídas por políticas sociais focalizadas. O objetivo é liberar mais recursos financeiros para a obtenção de superávits fiscais primários e o pagamento da dívida pública. Nessa lógica, o cidadão de direitos é transformado em consumidor tutelado, através da transferência direta de renda e cuja elegibilidade, subordina-se a critérios técnicos a depender do governo e do tamanho do ajuste fiscal (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2009).

Por sua vez, a privatização pode ser entendida como o deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo, assim como o não lucrativo, composto por associações de filantropia e organizações comunitárias, ou as novas formas de organizações não governamentais (DRAIBE; HENRIQUE, 1993, p. 97).

Para Soares (2003, p. 33), “a privatização dos serviços sociais corresponde à visão liberal do alto grau de mercantilização de bens sociais, submetidas à mesma lógica

privada de qualquer produção de ‘bens’ materiais e admitindo com tranquilidade o lucro”. Esse processo de privatização tem sido observado de diversas maneiras: seja pela contratação direta de serviços privados, seja pela própria mercantilização introduzida no aparato público através de “mecanismos de gestão” de natureza privada e da possibilidade de cobrança dos usuários pelos bens sociais.

Por sua vez, Pereira (1996) considera que descentralização é o processo de redistribuição de poder da esfera federal para a estadual e a municipal, e também do Estado para a sociedade. No primeiro sentido de descentralização tem-se

[...] o conceito de municipalização, segundo o qual o município seria dotado de autonomia relativa para elaborar, executar e gerir políticas que atendam com mais eficiência, agilidade e qualidade as demandas e necessidades locais. Por esta perspectiva, a municipalização tornar-se-ia o objetivo-síntese do processo de descentralização intergovernamental/territorial, pois através dela seria possível ativar práticas participativas e associativas locais em nome da democratização da gestão pública e da eficiência e eficácia político-administrativa. É neste sentido que a autonomia municipal não deverá desvincular-se do planejamento central e nem ser praticada contra ele. Pelo contrário, as ações descentralizadas devem guiar-se por uma pauta articulada de prioridades onde estarão consignadas as competências próprias de cada esfera de governo em torno de um projeto de desenvolvimento nacional (PEREIRA, 1996, p. 79).

No segundo sentido prevê-se “o estabelecimento de redes de cooperação entre os setores público e privado na provisão de bens e serviços sociais”. Como sua expressão, destaca-se: “a noção de pluralismo ou forças mistas de atenção social”, em que seriam redefinidos os papéis e as competências do Estado, que detém o poder; o mercado, que detém o capital; e a sociedade, que constitui o espaço privilegiado das relações de solidariedade, todos dotados de recursos específicos no âmbito da estrutura social (PEREIRA, 1996, p. 80).

No entanto, em sentido neoliberal, Behring (2008) argumenta que a descentralização é aqui compreendida como mero repasse de responsabilidades para entes da federação ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, que configuram o setor público não estatal. Soares (2002) considera esse processo de descentralização como algo destrutivo: de um lado se tem o desmonte de políticas sociais existentes – sobretudo aquelas de âmbito nacional – sem deixar nada em substituição; e de outro se delega aos municípios as competências sem os recursos correspondentes e/ou necessários. Em todos os âmbitos da política social – Saúde, Educação, Saneamento Básico – em que essa estratégia de

descentralização foi acompanhada por um desmonte, o resultado foi o agravamento da iniquidade na distribuição e oferta de serviços.

Identificamos que a ideia das parcerias pode se relacionar a esses três traços comuns que configuram o perfil neoliberal de política social. À focalização, quando as parcerias são estabelecidas para públicos específicos e têm caráter pontual, restringindo o escopo da Política de Assistência Social. À privatização, quando são mecanismos para transferência da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios para o “terceiro setor” e suas organizações, em detrimento do Estado. À descentralização, quando se constituem em mero repasse de responsabilidades para para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, que configuram o setor público não estatal.

As recomendações neoliberais, em especial vão ter forte rebatimento na política social brasileira a partir da década de 1990, considerando sua especificidade, visto que o seu desenvolvimento neste país difere dos países europeus. Aqui, as primeiras medidas de políticas sociais ocorreram apenas em 1930 e o conceito de seguridade social aparece apenas em 1988 na Constituição Brasileira. Neste país não se constituiu o Welfare State e quando se tece certa ampliação dos direitos, fortalece-se a contrarreforma do Estado.

2.2. REBATIMENTOS DO NEOLIBERALISMO NA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

Na contramão de todo movimento de contrarreforma que ocorria em boa parte do mundo, em 1988, no Brasil, se promulgava a Constituição, que “refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais (com destaque para a seguridade social), os direitos humanos e políticos”, mantendo também alguns traços conservadores (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 141).

Cabe ressaltar, que tal Constituição não foi simplesmente imposta por um determinado governo. Ela expressa uma conquista dos cidadãos mediante amplo processo de mobilizações contra as medidas econômicas adotadas em diferentes governos, que impactaram a vida de grande parcela da classe trabalhadora com a acentuação das desigualdades sociais; expansão do desemprego estrutural; o agravamento da pobreza; bem como com a perda de capacidade de decisão nacional (RAICHELIS, 2007; SPOSATI, 2008; BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Tais impactos criaram condições políticas de rearticulação da sociedade civil numa conjuntura de luta, marcada por nova politização da sociedade que passou a cobrar do Estado outro discurso e prática no enfrentamento da *questão social*. Reaparecem no cenário político, forças sociais que questionaram as medidas econômicas refletidas na crescente pauperização da população (SPOSATI, 2008).

A nova Constituição introduziu o conceito de Seguridade Social, que segundo Behring e Boschetti (2007), significou um dos mais importantes avanços na política social brasileira, articulando políticas de previdência, saúde e assistência social, e dos direitos a elas vinculados, como a ampliação da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência. Os princípios da Seguridade poderiam redirecionar as políticas de saúde, previdência e assistência social, no sentido de articulá-las e formar um sistema de Seguridade Social amplo, coerente e consistente, com predomínio da lógica social e não da lógica contratual do seguro.

Entretanto, a Seguridade Social acabou se caracterizando como um sistema misto, que agrega direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência), ao invés de um sistema homogêneo, integrado e articulado (BOSCHETTI, 2009).

O governo Collor não implementou as mudanças prescritas na Constituição de 1988, acarretando em evidentes retrocessos. A política social em seu governo foi totalmente distanciada dos princípios que ordenaram o capítulo dos direitos sociais previstos, aproximando-se de uma visão liberal, seletiva e focal das obrigações sociais do Estado.

Em 1991 foi encaminhada para o Congresso uma proposta de Reforma Constitucional, onde se explicitava a adoção integral de uma estratégia social de tipo neoliberal. Nessa proposta ficava estabelecido

[...] o ensino pago; o fim da aposentadoria por tempo de serviço e a exclusividade da aposentadoria por idade; um sistema de previdência complementar para as rendas superiores a cinco salários mínimos; o incentivo à previdência complementar privada através de maior 'agilidade' para sua constituição e redução da 'interferência' governamental em sua gestão; e o fim da estabilidade no emprego público (SOARES, 2001, p. 215).

Neste governo foi aprovada pelo Congresso Nacional a legislação complementar à Constituição na área da Seguridade Social (Leis Orgânicas da Saúde e Assistência Social, Lei de Custeio da Previdência Social, Lei complementar regulamentando o Seguro-Desemprego) – mas com restrições, modificações e vetos. Houve um brutal desmantelamento do setor público e das políticas sociais. Para Soares (2001, p. 216), “nem mesmo o ‘assistencialismo’ e o ‘clientelismo’ que diversos autores fazem questão de ressaltar como característicos desse período deram conta de compensar a brutal redução de serviços públicos essenciais”.

Com Fernando Henrique Cardoso, haverá uma substituição da lógica presente na LOAS (a qual incorpora princípios reclamados pela sociedade como a descentralização na execução e controle dos programas sociais; a participação popular nos processos de formulação, implementação e controle da Política de Assistência Social), pela lógica do Programa Comunidade Solidária (MONTAÑO, 2007).

Já durante o governo Lula (2003-2010), novas perspectivas emergiram no campo dos direitos sociais, inaugurando um período de implementação de direitos garantidos em lei (ALVES, 2007). Entre os exemplos estão a extinção do Programa Comunidade Solidária; a deliberação do SUAS que culminou na PNAS em 2004 e a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No entanto, durante este mesmo período verificou-se o aprofundamento do projeto neoliberal, com a ampliação das bases instituídas durante o governo FHC. Nesse sentido, os Programas Fome Zero e Bolsa Família constituíram-se como políticas compensatórias, criadas e implementadas no sentido de minimizar as sequelas negativas da política econômica (ALVES, 2007).

O Programa Fome Zero privilegiava o envolvimento da sociedade brasileira em campanha de doações de alimentos, de dinheiro e organização de voluntários ou iniciativas próprias. Nesse aspecto, para Alves (2007), verificou-se mais uma vez o apelo à solidariedade e ao voluntariado reforçando a lógica neoliberal de transferência da responsabilidade do Estado para a sociedade. Dessa forma, as intervenções na área social durante o governo Lula continuaram sendo conduzidas pela via da emergencialidade e da refilantropização. Para Yazbek (2004, p. 25) o Programa Fome Zero

[...] subordinou políticas sociais aos ajustes econômicos e às regras do mercado, moldou para a assistência social brasileira na esfera pública estatal um perfil focalizado, despolitizado, privatizado e refilantropizado como bem atestou o Programa Comunidade Solidária e seus desdobramentos colocando em questão direitos constitucionalmente afiançados.

Já o Programa Bolsa Família passou a vigorar em outubro de 2003 e unificou todos os programas de transferência de renda então existentes, como os Programas Nacionais de Renda Mínima vinculados à Educação – Bolsa Escola, de Acesso à Alimentação; de Auxílio Gás; de Renda Mínima vinculado à Saúde – Bolsa Alimentação – e Cartão Alimentação, como instrumento de renda voltado para a segurança alimentar e nutricional.

Mudanças semelhantes vem ocorrendo também nos outros dois eixos da Seguridade Social, a previdência social e a saúde.

As reformas da previdência de 1998 e 2003 introduziram critérios que focalizaram ainda mais os direitos da população contribuinte, restringiram direitos, reduziram o valor de benefícios, dentre outros aspectos. A tendência na previdência é a proposta de desvinculação dos benefícios previdenciários do salário mínimo, o que permitiria reduzir seus valores progressivamente (BOSCHETTI, 2009).

A saúde pública, por sua vez, tem padecido de falta de recursos, o que é possível perceber através das longas filas, da demora na prestação dos atendimentos, falta de medicamentos e redução do número de leitos (BOSCHETTI, 2009). O conceito de universalização excludente confirma-se por meio da dualização: um sistema pobre para os pobres e um padrão de qualidade maior para os que podem pagar pelos serviços mais corriqueiros. A privatização induzida nesta política, por meio do

estímulo aos planos de saúde e aos convênios, tende a torná-la um problema de direito do consumidor (BEHRING, 2008).

Enquanto avança a mercantilização e privatização da saúde e previdência, restringindo o acesso e seus benefícios, a assistência social se amplia na condição de política não contributiva, transformando-se assim, num fetiche de enfrentamento à desigualdade social, senão no principal mecanismo de proteção social no Brasil, com centralidade, principalmente, dos programas de transferência de renda (MOTA, 2009; SITCOVSKY, 2009).

A assistência tem tomado centralidade como política social, ideia essa defendida por autores como Mota (2009) e Sitcovsky (2009). Com a ofensiva neoliberal, essa política é utilizada como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais que se estabelecem no capitalismo, se constituindo segundo Mota (2009) mais do que uma política de proteção social, como um *fetiche social*. De tal modo que

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macro-econômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social. As tendências da Assistência Social revelam que, além dos pobres, miseráveis e inaptos para produzir, também os desempregados passam a compor a sua clientela (MOTA, 2009, p. 16).

Para Mota (2009), essa realidade caracteriza-se como um retrocesso no campo dos direitos na esfera da saúde e da previdência, e também, na relação entre trabalho e assistência social em época de desemprego e precarização do trabalho, com ampliação de ações compensatórias. A assistência adquire assim, a condição de uma política estruturadora e não mais mediadora de acesso a outras políticas e direitos, como o trabalho.

Nesse sentido, os programas de transferência de renda impactam no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência, pois na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, o Estado capitalista “amplia o campo de ação da Assistência Social ao mesmo tempo em que limita o acesso à saúde e à previdência social públicas” (MOTA, 2009, p. 141). Em suma,

Amparada pela naturalização da ordem, a burguesia busca, dentre outros objetivos, transformar o cidadão sujeito de direitos num consumidor; o trabalhador num contribuinte autônomo; o desempregado num beneficiário da assistência social; e a família e a comunidade em células de uma

sociedade solidária, socialmente responsável e cooperativa (MOTA, 2009, p. 144).

A questão dos orçamentos é fundamental para compreensão dos rebatimentos do neoliberalismo na Seguridade Social:

As fontes de recurso não foram diversificadas, contrariando o dispositivo constitucional, e permanece a arrecadação predominantemente sobre folha de salários. Ocorre uma usurpação de 20% dos recursos da seguridade social para o pagamento da dívida pública por meio da Desvinculação das Receitas da União [DRU]. Em relação ao financiamento, quem paga a conta da seguridade social é, majoritariamente, a contribuição dos empregadores e dos trabalhadores sobre folha de salário, o que torna o financiamento regressivo, já que é sustentado nos rendimentos do trabalho. Assim, quem paga a maior parte da conta da seguridade social são os trabalhadores, com o desconto em folha, sendo que as contribuições sociais baseadas no lucro (CSLL) e faturamento das empresas (Cofins) acabam sendo transferidas para as mercadorias onerando os consumidores. Do ponto de vista das fontes de financiamento, podemos afirmar que a seguridade tem caráter regressivo, pois não transfere renda do capital para o trabalho (BOSCHETTI, 2009, p. 14).

Boschetti (2009) alerta ainda sobre uma mudança em relação ao destino dos recursos. Historicamente, a maior parte dos recursos era destinada a previdência social, seguida da política de saúde e por fim, da Política de Assistência Social. Entretanto, atualmente tem ocorrido o crescimento da participação percentual da assistência social e a redução da saúde.

Toda essa redução de direitos e contenções de recursos está diretamente relacionada com a política econômica. “Os recursos que compõem as fontes de financiamento da Seguridade Social desempenham um papel relevante na sustentação da política econômica e social” (BOSCHETTI, 2009, p. 15). Desde 1994, recursos do Orçamento da Seguridade Social têm sido apropriados por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que são canalizados para a esfera financeira e geração do *superávit* primário. Esses recursos desvinculados pela DRU são utilizados também para cobrir aposentadorias do setor público, investimento em infraestrutura nos Estados, vale-transporte e auxílio alimentação de servidores públicos (BOSCHETTI, 2009).

Também tem se reduzido significativamente o repasse de receitas do Tesouro Nacional (orçamento fiscal) para a Seguridade Social. A isenção fiscal também faz com que a Seguridade Social tenha enormes perdas de arrecadação, devido às renúncias previdenciárias às entidades filantrópicas (assistência, saúde e

educação), micro e pequenas empresas e clubes de futebol. Para Boschetti (2009), essas isenções poderiam ser limitadas de modo a assegurar maior arrecadação para a Seguridade Social.

Em relação ao financiamento, a tendência é de predominância da contribuição dos trabalhadores, em detrimento dos empregadores e do Estado. Outras fontes de financiamento, de natureza fiscal, vem sendo introduzidas, mas direcionadas especificamente para custear as políticas de saúde e de assistência. A perspectiva de um fundo da seguridade social, com financiamento tripartite e redistributivo, destinado a financiar as três políticas de Seguridade Social jamais foi efetivada, minando uma das bases necessárias à efetivação da concepção de seguridade social (BOSCHETTI, 2003b).

A separação das fontes de recursos com base na contribuição direta de empregados e empregadores para custear a previdência e com base no orçamento fiscal para as políticas de saúde e assistência indica uma perspectiva de clivagem ainda mais nítida das lógicas de seguro e da assistência social (BOSCHETTI, 2003b, p. 79).

Essas tendências vêm sustentando a propaganda da necessidade de reforma da previdência, fundada no suposto déficit, que estaria inviabilizando o Sistema. Sendo possível concluir que

Esse quadro revela que a seguridade social brasileira, fruto das lutas e conquistas da classe trabalhadora, é espaço de fortes disputas de recurso e de poder, constituindo-se em uma arena de conflitos. A defesa e ampliação dessas conquistas e o posicionamento contrário às reformas neoliberais regressivas são desafios permanentes e condições para consolidação da seguridade social pública e universal (BOSCHETTI, 2009, p. 16).

Portanto, com as medidas neoliberais, serviços como saúde, educação e assistência social são atrelados à competitividade do mercado, desconstitucionalizando os direitos sociais propostos na Constituição de 1988. Segundo Iamamoto (2009, p. 36-37)

As múltiplas manifestações da questão social, sob a órbita do capital, tornam-se objeto de ações filantrópicas e de benemerência e de 'programas focalizados de combate à pobreza', que acompanham a mais ampla privatização da política social pública, cuja implementação passa a ser delegada a organismos privados da sociedade civil, o chamado 'terceiro setor'. Ao mesmo tempo, expande-se a compra e venda de bens e serviços, alvo de investimentos empresariais que avançam no campo das políticas públicas.

Buscaremos compreender alguns aspectos da Política de Assistência Social, com ênfase na relação de complementariedade, e com isso, as parcerias para execução dos serviços, programas e projetos.

2.3. ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE SEGURIDADE SOCIAL

Com a inclusão da Assistência Social no âmbito da Seguridade Social essa política social começa seu percurso para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Especificamente em 1988, a assistência passou a ser reconhecida enquanto direito de cidadania social e política pública. De acordo com Pereira (1996, p. 88), pela primeira vez na história do país, “direito e lei se conciliaram para fazer justiça (social) àqueles que a Carta Magna, em seu artigo 60 chama de desamparados, e que sempre estiveram à margem de uma proteção social¹² pública garantida por norma legal”.

Antes considerada como um dever moral, a assistência passou a ser direito do cidadão e responsabilidade do Estado. Esse status de direito social lhe conferiu obrigatoriedade governamental na implementação, amparo legal para sua reclamação pelo cidadão, responsabilidade política dos representantes públicos na sua consolidação e ampliação (BOSCHETTI, 2003a).

Ao instituí-la como política pública de Seguridade Social, o Estado brasileiro passa a reconhecer a assistência como parte de um sistema mais amplo de proteção social de modo que sua articulação com as demais políticas torna-se obrigatória e

¹² Proteção social é um conceito amplo que, desde meados do século XX, engloba a seguridade social (ou segurança social), o asseguramento ou garantia à seguridade e políticas sociais. A primeira constitui um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos. O asseguramento identifica-se com as regulamentações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como direito. E as políticas sociais constituem uma espécie de política pública que visa concretizar o direito à seguridade social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros. Neste sentido, a proteção social não é sinônimo de tutela nem deverá estar sujeita a arbitrariedades, assim como a política social – parte integrante do amplo conceito de proteção – poderá também ser denominada de proteção social (PEREIRA, 2008, p. 16).

indispensável a fim de formar um sistema universalizado de direitos (BRASIL, 2004; BOSCHETTI, 2003a). O artigo 203 (Título VIII – Da Ordem Social) da Lei Maior define os objetivos desta política:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (p.120).

A partir desses objetivos, tem-se conforme afirma Pereira (1996, p. 53-54), a definição dos beneficiários da assistência: “[...] são aqueles cidadãos pobres que por razões sociais, pessoais ou de calamidade pública, estejam em situação de incapacidade ou impedimento permanente ou temporário de prover para si e sua família, ou ter por ela provido, o acesso à renda e aos serviços sociais básicos”. A assistência social caracteriza-se como a “[...] única política social que tem como destinatários exclusivos os segmentos pior situados na escala de distribuição de riqueza, bens, serviços e direitos sociais em uma sociedade de classe [...]”. É por fim, um tipo particular de política pública destinada a prover bens e serviços sociais básicos aos segmentos pobres da população.

Enquanto política social, a assistência não se guia pela lógica do mercado, uma vez que é concebida como não contributiva, não exigindo, portanto, contrapartida financeira de seus demandantes (BOSCHETTI, 2003a, PEREIRA, 1996). Assim, não pode ser comprada e/ou vendida como mercadoria, nem gerar lucro a quem a implementa, seja órgão governamental e não-governamental. Pereira (1996) menciona que o termo “social” acrescentado à palavra assistência nos artigos 203 e 204 na Constituição Federal, forma justamente um conceito composto que vem ratificar a provisão gratuita e, portanto, não contributiva e desmercadorizável de bens, serviços indispensáveis à subsistência de grupos humanos submetidos à situação de pobreza.

Embora a Constituição tenha feito o reconhecimento legal da assistência social como direito, necessariamente, isso não provocou uma inversão imediata das

práticas tradicionalmente associadas ao princípio do dever moral, orientado pela lógica da filantropia e da benemerência, fortemente enraizadas na cultura política brasileira. Ao mesmo tempo, o processo de contrarreforma colocado em prática no Brasil na década de 1990 colocou em xeque determinados preceitos constitucionais. Em meio ao contexto de fortalecimento das ideias neoliberais, houve um complexo processo de regulamentação da Política de Assistência Social que foi permeado por diferentes conflitos e interesses.

A proposta na Constituição de 1988 “esbarrou” na ausência de uma lei orgânica que indicasse claramente suas funções, os benefícios e beneficiários, o orçamento e seus critérios de aplicação e distribuição, bem como sua forma de gestão. Entretanto, tais preceitos legais estabelecem direitos e deveres que constituem os pilares sobre os quais está fundada a possibilidade de reversão da lógica do favor para lógica do direito (BOSCHETTI, 2003).

No período de 1990-1992, o governo Collor demonstrou total desinteresse na regulamentação da Política de Assistência Social, pois isso dificultaria o seu uso político-clientelista. Para Raichelis (2007) a Política de Assistência Social nesse governo explicita a perspectiva adotada para esta área, concebendo-a de forma marginal, residual e emergencial. Tal concepção residual vincula-se diretamente à natureza das ações propostas, estritamente limitadas às camadas mais carentes da população, atribuindo-se aos mecanismos do mercado o papel de suprir as necessidades de reprodução social. À assistência social coube, portanto, a atenção aos considerados incapazes para o trabalho, que, por diversas razões, não conseguem vencer a competição dentro das regras estabelecidas pelo mercado (RAICHELIS, 2007).

Mesmo com dificuldades, em dezembro de 1993 foi promulgada a LOAS - Lei nº8.742, com o intuito, justamente, de fortalecer, garantir e regulamentar a prestação da assistência como direito e política pública (BRASIL, 2004). Todavia, para se alcançar essa dimensão de direito houve um complexo processo de regulamentação da assistência, envolvendo também as demais políticas da seguridade social, como elucida Boschetti (2006).

A LOAS veio para dar concretude ao direito proclamado na Constituição Federal de 1988. Pois, de acordo com Pereira (1996, p.101), “não basta um direito ser reconhecido para ser prontamente executável”, é necessário ir além do reconhecimento do direito. Diante disso, a LOAS em seu artigo. 1º dispõe que

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os **mínimos sociais** [¹³], realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993, grifos nossos).

As funções da referida lei são basicamente duas: assegurar o que foi declarado na Lei Maior e definir, detalhar e explicitar a natureza, o significado e o campo próprio da assistência social no âmbito da Seguridade Social (PEREIRA, 1996). Regulamenta, com isso, os artigos 203 e 204 (Da Ordem Social) da Constituição, que tratam da prestação da Assistência Social e de seus objetivos; dos benefícios assistenciais e do perfil dos beneficiários; das fontes de recursos para as ações governamentais do setor e das diretrizes mediante as quais as ações governamentais devem ser realizadas, destacando-se a descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação das políticas e no controle em todos os níveis (BRASIL, 1988).

A LOAS tem como princípios: a supremacia do atendimento às necessidades sociais; a universalização dos direitos sociais; o respeito à dignidade do cidadão, a sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como a convivência familiar e comunitária; a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza e a divulgação ampla dos

¹³ Para Pereira (2008), a provisão de mínimos sociais é uma medida antiga, fruto das sociedades divididas em classes, vista muitas vezes como sinônimo de mínimos de subsistência, fazendo parte da pauta de regulações de diferentes modos de produção, assumindo a forma de uma resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema. Sua utilização, em sua maioria, visava somente regular e manter vivas as forças de trabalho pauperizadas, para garantir o funcionamento do sistema. Por fim, atualmente “a noção de mínimos sociais é muito heterogênea. Varia de acordo com o tipo, a lógica ou o modelo de proteção social adotado [residual ou institucional]. Pode ser ampla, concertada e institucionalizada em uns países e restrita, isolada e não institucionalizada em outros. Contudo, os mínimos sociais – uma política mais facilmente verificável nos países capitalistas centrais – são geralmente definidos como recursos mínimos, destinados a pessoas incapazes de prover por meio de seu próprio trabalho a sua subsistência. Tais recursos assumem freqüentemente a forma de renda e de outros benefícios incidentes, setorialmente, sobre as áreas da saúde, da educação, da habitação, etc., ou sobre categoria particulares de beneficiários, como: idosos, pessoas portadoras de deficiência, pais solteiros (mãe ou pai), viúvas, etc. Seu financiamento advém, preponderantemente, de fonte orçamentária – e não de contribuições – e o seu funcionamento o mais das vezes prevê: obrigações recíprocas entre o beneficiário, o Estado e a sociedade; inserção profissional e social; e contrapartidas” (PEREIRA, 2008, p. 16).

benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 1993).

Define o que seriam os serviços, programas e projetos de assistência social. Os serviços são as atividades continuadas que visam à melhoria de vida da população e cujas ações são voltadas para as necessidades básicas. Os programas compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. E por sua vez, os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social (BRASIL, 1993).

Sobre o financiamento da assistência social, a LOAS estabelece que o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos serão feitos com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). É necessário para os repasses aos Municípios, a efetiva instituição e funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) (BRASIL, 1993).

Posteriormente, através da Portaria nº 35 de 26 de dezembro de 1997, é aprovada a I Norma Operacional Básica (NOB 01/97), que conceituou o sistema descentralizado e participativo da assistência social, ampliando o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política, sem delimitá-las. Propôs também, a criação de uma Comissão Tripartite de caráter consultivo, com representantes dos três níveis de governo, para discutir e pactuar acerca dos aspectos relativos à gestão da política (BRASIL, 2004).

Essa NOB estabeleceu dois níveis de gestão, estadual e municipal. O primeiro nível de gestão é aquele pelo qual o Governo do Estado recebe os recursos da instância federal advindos do FNAS para o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS),

com a função de coordenar e apoiar técnica e financeiramente serviços, programas, projetos e benefícios, celebrar e gerenciar diretamente convênios com as entidades localizadas nos municípios. O segundo nível consiste no município receber diretamente recursos do nível federal, via repasse do FNAS para o FMAS, em que a gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais estariam sob a competência da esfera municipal (BRASIL, 2004).

Cabe destacar, que essa NOB teve curta duração, sendo substituída pela NOB 02, em dezembro de 1998, aprovada pela Resolução nº 207 do CNAS, juntamente com o primeiro texto da PNAS. Esta NOB 02 conceituou e definiu estratégias, princípios e diretrizes para operacionalizar a PNAS, explicitando a diferenciação quanto ao financiamento dos serviços, programas e projetos (BRASIL, 2005)

Em dezembro de 2003, aconteceu a IV Conferência Nacional de Assistência Social. Essa conferência aprovou uma nova agenda política para o ordenamento das ações, que correspondem à gestão descentralizada e participativa da assistência social no Brasil. Dentre suas deliberações estava a implantação da nova PNAS e do SUAS (BEHRING, 2009; BRASIL, 2004; SPOSATI, 2006).

A implementação da PNAS foi resultado de um amplo processo de debate dos atores sociais envolvidos nessa área. Sua promulgação ocorreu em 2004, instituindo o SUAS como um eixo do sistema de Proteção Social Brasileiro (BEHRING, 2009; BRASIL, 2004). Essa Política explicita que os programas, serviços, projetos e benefícios desenvolvidos pela assistência social devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social e se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e principalmente a possibilidade de promover o protagonismo das famílias e sujeitos atendidos.

A regulamentação do SUAS ocorreu por meio da NOB/2005 e, posteriormente, pela NOB/Recursos Humanos/2006. A primeira busca operacionalizar a gestão da assistência social, conforme a Constituição Federal de 1988 e a LOAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política pública e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-

governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos (BRASIL, 2005). Já a NOB/RH, estabelece: “[...] Perspectivas de gestão do trabalho, diretrizes para planos de cargos e carreiras, diretrizes para capacitação, responsabilidades dos gestores em relação aos trabalhadores nos vários entes federativos e outros” (BEHRING, 2009, p.11).

Definiu-se como público da Política de Assistência Social os

cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal ou informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p.33).

A PNAS e a NOB/SUAS tem sua materialização constituída por meio de serviços sócio assistenciais distribuídos em dois níveis de proteção, a Básica e a Especial. A proteção social básica é o conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2011b).

A Proteção Social Especial é o conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos (BRASIL, 2011b). Esse nível de proteção se divide em média e alta complexidade, a primeira oferece atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. A segunda prevê atenção integral 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 (BRASIL, 2004).

As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no CRAS e no CREAS, respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência

social. O CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas consideradas de vulnerabilidade social. Por se tratar do primeiro nível de proteção social, o CRAS é considerado a *porta de entrada* dos usuários que procuram os serviços da assistência social. Como previsto na PNAS e NOB/SUAS, o CRAS visa garantir a atenção integral à família e efetivar a referência e contra referência do usuário na rede socioassistencial do SUAS, bem como a articulação com as outras políticas públicas (BRASIL, 2004; BRASIL, 2011b).

O principal serviço executado nos CRAS é o PAIF, que consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004; BRASIL, 2011b).

Por sua vez, o CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial (BRASIL, 2004; BRASIL, 2011b). O PAEFI, executado nos CREAS, integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos (BRASIL, 2011b).

A NOB RH (BRASIL, 2011c, p. 26) traz o conceito de equipe de referência como sendo “aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial”. Essa Normativa estabelece o quantitativo de profissionais que devem compor as equipes de referências dos CRAS e CREAS, de acordo com o porte do município e o número de famílias referenciadas¹⁴.

¹⁴ A efetivação dessa NOB encontra limitações no contexto neoliberal, tendo em vista a ofensiva contra o trabalho, com a desregulamentação do mercado de trabalho e a precarização do emprego. Observa-se a expansão do trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado, terceirizado.

Além do PAIF e PAEFI, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2013) define outros serviços de proteção social básica e especial, como podemos ver no Quadro I:

Quadro I – Serviços da Proteção Social Básica e Especial

Proteção Social Básica	Proteção Social Especial	
	Média Complexidade	Alta Complexidade
1. PAIF; 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; 3. Serviço de Proteção Social Básica para pessoas com deficiência e idosas.	1. PAEFI; 2. Serviço Especializado em Abordagem Social; 3. Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); 4. Serviço de Proteção Social Especializado para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; 5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.	1. Serviço de Acolhimento Institucional: - Abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva. 2. Serviço de Acolhimento em República; 3. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora 4. Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Fonte: Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2013). Elaborado pela autora.

A LOAS define que 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, entretanto não deixa claro qual a competência de cada um em relação ao desenvolvimento de suas ações voltadas à assistência social, o que discutiremos no próximo tópico.

Cabe sinalizar que avanços foram conquistados na área da assistência social desde 1988, quando da instituição da Seguridade Social Brasileira, com a criação de novas legislações, normativas e orientações legais. Acreditamos, no entanto, que todo o processo de regulamentação da assistência é permeado por relações de força, por diferentes perspectivas ideológicas, jogos de interesses e de poder, que influenciam na versão final dos textos, inclusive quando o tema é complementariedade e parcerias.

2.4. DISCUSSÃO SOBRE A COMPLEMENTARIEDADE NA PNAS

Para compreender como o tema da complementariedade se expressa na Política de Assistência Social, analisamos os seguintes documentos: Artigo 203 da Constituição Federal de 1988; LOAS; NOB SUAS 1997; NOB SUAS 1998; PNAS; NOB RH; Lei do SUAS de 2011; NOB SUAS 2012; relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social (I a VIII).

Se as normas e diretivas na área da assistência social expressam um esforço no sentido de melhor delimitar essa relação, estabelecendo o controle social, a avaliação e o monitoramento como elementos importantes no desenvolvimento das ações realizadas em parceria com as entidades não governamentais, o levantamento da discussão da complementariedade nas Conferências revela o esforço da sociedade civil em debater, propor e cobrar avanços para discussão da temática em questão. O levantamento dos relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social do período 1995 a 2011 revela que o tema da complementariedade sempre esteve presente nas discussões realizadas.

A I Conferência Nacional de Assistência Social¹⁵, em 1995, discutiu sobre o sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, a relação público-privado e o financiamento dessa política. A LOAS já havia sido promulgada quando da realização desta Conferência. Em comparação com as outras políticas setoriais da seguridade social, a aprovação dessa Lei ocorreu com atraso, devido principalmente a dois fatores: a inconsistência da concepção de assistência social ocasionado pelo pouco acúmulo teórico da área, e, também, por uma questão eminentemente política pautado em resistências devido a diversos interesses que dificultaram a sua aprovação (BOSCHETTI, 2006).

Os debates que ocorreram no interior do poder legislativo revelaram duas tendências:

hesitação, e até resistência, do legislador quanto às mudanças radicais nas relações entre público e privado e entre o poder central e os poderes locais; e confusão, e mesmo desconhecimento, da concepção da assistência social

¹⁵ Não houve publicação das Deliberações da I Conferência, em Resolução CNAS.

como direito e como política pública de seguridade social (BOSCHETTI, 2006, p.201).

Segundo Boschetti (2006, p.203), “quanto à regulação das relações entre público e privado, os parlamentares demonstraram claro intuito de manter a autonomia das associações filantrópicas em relação às determinações da legislação [...]”. Havia emendas que “atribuíam às associações filantrópicas o papel de coordenação e planejamento da política assistencial, assegurando-lhes, assim, funções equivalentes às do Estado” (BOSCHETTI, 2006, p. 206).

Logo, durante o processo de discussão da LOAS, as organizações não governamentais que desenvolviam ações assistenciais se fizeram presentes buscando a sua permanência e legitimação na área. Se um grupo queria a autonomia das instituições filantrópicas e a garantia do papel de coordenação e planejamento da política assistencial, outro grupo buscava eliminar essa lógica e garantir que o Estado assumisse plenamente a responsabilidade dessa política.

A LOAS vai refletir essa correlação de forças ao não eliminar essas instituições no desenvolvimento das ações de assistência social, mas garantir-lhes nova roupagem e delimita, em seu artigo 3º, que as entidades consideradas como de assistência social são aquelas que prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela LOAS, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos. No entanto, ainda não apresentava as características dessa classificação, o que ocorreu em 2011 com a Lei nº 12.435.

No artigo 6º considera que as entidades e organizações sociais constituem o sistema descentralizado e participativo da assistência social. Estabelece que as ações de assistência social no âmbito das entidades e organizações de assistência social deverão observar as normas expedidas pelo CNAS e que seu funcionamento depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social (artigos 7º e 9º). Já havia referência em 1993 de que a fiscalização das entidades seria atribuição do Conselho Municipal de Assistência Social e do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (BRASIL, 1993).

Assim, observamos que antes da I Conferência Nacional de Assistência Social novas delimitações já existiam acerca das ações das entidades não governamentais

na área da assistência social, resultado de amplos debates que antecederam à aprovação da LOAS. O relatório dessa Conferência permite inferir que as discussões em torno da temática reafirmaram concepções e apresentaram novos avanços na área.

Reafirmou-se a ideia de que os programas e projetos existentes na área deveriam ser submetidos à aprovação do Conselho Nacional e que os recursos a eles destinados, repassados aos Fundos de Assistência Social¹⁶. Aí se incluem os programas e projetos desenvolvidos pelas entidades de assistência social.

Discutiu-se a descentralização como um processo que implica no estabelecimento de novas relações entre as três esferas de governo e controle social e não como mero repasse de responsabilidades, prevendo a criação dos Conselhos paritários e Fundos e, ainda, a elaboração de plano de ação, extinguindo-se órgãos e programas paralelos e que estejam fora das possibilidades de controle social. Ao mesmo tempo, falou-se da garantia de continuidade do trabalho de assistência social prestado pelas instituições e ONGs, no entanto, obedecendo aos critérios estabelecidos pelos conselhos e garantindo o caráter público da prestação de serviços assistenciais, com a participação do usuário na definição das ações de assistência social.

O eixo “participação e controle social” discutiu sobre a necessidade de garantia de divulgação dos critérios para cadastramento e criação de entidades de assistência social, com a posterior criação de um banco de dados acerca dos serviços assistenciais oferecidos pela rede privada de instituições. As parcerias para operacionalização da Política de Assistência Social foram defendidas como possibilidades de aumentar a cobertura de serviços com eficiência e eficácia, sem paralelismo, desde que discutidas e aprovadas nos respectivos Conselhos.

Outra discussão, já no eixo “público-privado”, foi quanto ao papel do CNAS de normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada,

¹⁶ O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) foi instituído pela LOAS e regulamentado pelo Decreto nº 1.605 de 1995.

zelando pelo princípio da complementariedade dos serviços e integração entre as instituições da área de assistência social.

É inconteste que essa Conferência trouxe proposições consideráveis acerca dessa relação, incentivando o Estado a assumir seu papel de implementador da Política de Assistência Social e o setor privado, um papel complementar na sua execução. Os participantes propuseram ainda que a PNAS estabelecesse mecanismos de controle e avaliação de resultados sobre a relação de parceria entre governo e entidades privadas, visando garantir padrões de qualidade na prestação dos serviços.

Em 1997, a I Norma Operacional Básica da Assistência Social conceituou o que seria o sistema descentralizado e participativo da assistência social, ampliando o âmbito das competências dos níveis de governo com a gestão da política (BRASIL, 2004). A II Conferência Nacional de Assistência Social¹⁷, no mesmo ano, afirmou os princípios de descentralização político-administrativa, com primazia do Estado na responsabilidade pela política pública de assistência social, com o consequente reordenamento institucional e execução dos serviços, programas e projetos em parceria com as entidades não governamentais.

No eixo “construindo o sistema descentralizado”, discutiu-se a definição de uma política de conveniamento da instância municipal, entre o poder público e as entidades prestadoras de serviços, que contemplasse critérios de avaliação de finalidade com participação dos usuários, formas de supervisão e apoio técnico, metas e definição de valores per capita a partir de estudos dos serviços produzidos de acordo com a realidade do município. Nesse sentido, o processo de avaliação deve perpassar também as ações desenvolvidas pelas entidades de assistência social.

A Norma Operacional Básica da Assistência Social de 1998, aprovada pela Resolução nº 207 do CNAS, juntamente com o primeiro texto da PNAS, conceituou e definiu estratégias, princípios e diretrizes para operacionalizar a PNAS, explicitando a diferenciação quanto ao financiamento dos serviços, programas e projetos (BRASIL, 2005).

¹⁷ Não houve publicação das Deliberações da II Conferência, em Resolução CNAS.

Devido ao veto do presidente FHC, em 1999 a III Conferência Nacional de Assistência Social, prevista para aquele ano, não aconteceu. Tal fato está intimamente ligado às medidas neoliberais adotadas também por aquele governo, que trouxeram impactos diretos para a área social. A Conferência somente foi realizada em 2001, com o tema “Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios”¹⁸. E, com exceção da defesa da extinção de programas que ferissem o comando único e que se contrapusessem à lógica presente na LOAS, como o Comunidade Solidária, não há outros registros acerca do tema complementariedade.

Em 2003, durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social¹⁹ reafirmou-se a necessidade de assegurar o Comando Único, conforme preconizado pela LOAS, agregando todos os programas, inclusive aqueles relativos à transferência de renda, projetos e ações da Assistência Social. Esta Conferência aprovou uma nova agenda política para o ordenamento das ações e da gestão descentralizada e participativa da assistência social no Brasil.

Dentre suas deliberações, destaca-se: a necessidade do CNAS normatizar as inscrições das entidades filantrópicas de educação (definindo claramente o que os conselhos municipais, estaduais e do DF, vão considerar como comprovação de gastos em programas de Assistência Social) e a implantação da nova PNAS e do SUAS (BEHRING, 2009; BRASIL, 2004; SPOSATI, 2006), o que veio a ocorrer pela Norma Operacional Básica de Assistência Social de 2005 e pela Norma Operacional Básica Recursos Humanos de 2006.

A NOB 2005 entre outros aspectos buscou operacionalizar as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política pública e como elas se relacionam; *a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais* (BRASIL, 2005). A partir da análise da NOB 2005, é possível verificar como a temática da complementariedade se expressa na Política de Assistência Social (Quadro II).

¹⁸ Não houve publicação das Deliberações da III Conferência, em Resolução CNAS.

¹⁹ As deliberações foram publicadas através da Resolução CNAS nº 30, de 01 de março de 2004.

Quadro II – Complementariedade na NOB 2005

Justificativa	Exigência de ação integrada com a sociedade civil, por meio de suas organizações sem fins lucrativos, cuja direção, nem estatizadora, nem de subsidiariedade, consagra parcerias sob a primazia do dever de Estado e do direito de cidadania.			
Princípios Organizativos do SUAS	Integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos em rede hierarquizada e territorializada pela complexidade dos serviços e em parceria com organizações e entidades de Assistência Social.	Presença de sistema de regulação social das atividades públicas e privadas de Assistência Social, exercendo fiscalização e controle da adequação e qualidade das ações e das autorizações de funcionamento de organizações e de serviços sócio assistenciais.	Sistema descentralizado e participativo de gestão e de controle social através: (...) c) de canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetidos a controle social, por meio de audiência públicas.	
Rede Socioassistencial	Caráter público e de co-responsabilidade e complementariedade entre as ações governamentais e não-governamentais de Assistência Social evitando paralelismo.	Caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como com recursos próprios da rede não-governamental.	A ação da rede socioassistencial de proteção social básica e especial é realizada diretamente por organizações governamentais ou mediante convênios, ajustes ou parcerias com organizações e entidades de Assistência Social.	A relação entre as entidades de Assistência Social e o SUAS se dá através do vínculo SUAS, pautado pelo reconhecimento da condição de parceiro da política pública de Assistência Social.
Requisitos da Gestão Plena	Instalar e coordenar o sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da Assistência Social por nível de proteção social básica e especial, em articulação com o sistema estadual, validado pelo sistema federal.			

Responsabilidades da Gestão Plena	Identificar e reconhecer, dentre todas as entidades inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, aquelas que atendem aos requisitos definidos por esta Norma para o estabelecimento do vínculo SUAS.	Preencher o Plano de Ação no sistema SUAS-WEB e apresentar o Relatório de Gestão como forma de prestação de contas.	Implantar, em consonância com a União e Estado, programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços, observados os planos de Assistência Social.	Estabelecer pacto de resultados com a rede prestadora de serviços, com base em indicadores sociais comuns, previamente estabelecidos, para serviços de proteção social básica e especial.
Vigilância Socioassistencial	Função de vigilância social inclui, também, o Sistema Público de Dados das Organizações de Assistência Social, dando forma à responsabilidade do SUAS de instalar o Cadastro Nacional de Entidades prestadoras de serviços sócio assistenciais.			
Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação	Desenvolvimento e administração do Cadastro Nacional de entidades prestadoras de serviços sócio assistenciais.			

Fonte: Norma Operacional Básica 2005 (BRASIL, 2005). Elaborado pela autora.

Em suma, a Norma reafirma a possibilidade da realização das parcerias entre setor público e entidades de assistência social para efetivação da rede de projetos, programas, serviços e benefícios socioassistenciais. Parceria pressupõe, nesse caso, uma relação entre o órgão gestor da Política de Assistência Social e as entidades de assistência social com o objetivo em comum de executar as ações previstas pelo SUAS. O que requer, de fato, conforme expresso na NOB, assumir o aparelho estatal como local primordial de condução da política e ainda estabelecer as formas de acompanhamento, monitoramento, supervisão e controle das ações assumidas por entidades assistenciais.

A V Conferência Nacional de Assistência Social²⁰ em 2005 reafirmou a defesa de que a atenção prestada na rede socioassistencial deve romper com os princípios da benesse e do favor e reconhecer a cidadania do usuário. As discussões realizadas durante o encontro reforçam a necessidade de definir uma política de parceria com entidades e organizações de assistência social de fins não econômicos que contemple: 1) regulamentação do artigo 3º da LOAS²¹; 2) novas diretrizes e regras para concessão de título de utilidade pública; 3) revisão dos critérios para a inscrição de organizações e entidades de assistência social nos Conselhos de Assistência Social Municipal, Estadual e Nacional; 4) novas regras e diretrizes para promoção de isenção dos encargos sociais patronais para entidades e organizações de assistência social com vínculo SUAS²²; 5) apoio técnico às organizações e entidades de assistência social para a elaboração de seus planos de trabalho, padrões de trabalho e padrões de funcionamento.

Adotar ações que tornem de domínio público os critérios de parceria com organizações e entidades de assistência social também aparecem no relatório desta Conferência, assim como a necessidade de disponibilização de sistemas de informação *on line* e outros meios sobre as ações da rede socioassistencial e dados sobre a gestão do SUAS, para possibilitar o controle social, avaliação e efetivação das ações.

Na VI Conferência Nacional de Assistência Social²³, em 2007, discutiu-se a necessidade de instituir uma política de parceria com entidades e organizações de assistência social de fins não econômicos e estabelecer critérios e padrões de qualidade, estratégias de apoio técnico a entidades e organizações de assistência social para a elaboração de seus planos e padrões de trabalho e de funcionamento. Assim como, a necessidade de instituir o vínculo com o SUAS para as entidades de

²⁰ As deliberações foram publicadas através da Resolução CNAS nº 40, de 16 de fevereiro de 2006.

²¹ Artigo 3º da LOAS: Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos (BRASIL, 2011b).

²² Os parâmetros para a vinculação ao SUAS ainda estão em fase de definição e regulamentação pela Secretaria Nacional de Assistência Social, conforme informação do site do MDS disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/entidades-de-assistencia-social/acompanhamento-da-rede-socioassistencial-privada/vinculo-suas>>.

²³ Resoluções CNAS nº 42, de 10 de março de 2008.

assistência social e definição de novas diretrizes e regras para a concessão de título de Utilidade Pública.

Dentre suas deliberações, destaca-se a necessidade de criar subsistema informatizado específico para os conselhos de assistência social, que permita a informatização completa do processo de inscrição/retificação e fiscalização das entidades, garantindo, inclusive, consulta aberta e em rede, aos interessados sobre a situação processual, bem como sobre os critérios de parceria com organizações e entidades de assistência social.

Com o tema “Participação e controle social no SUAS”, a VII Conferência Nacional de Assistência Social²⁴, em 2009, destacou a necessidade de qualificar e fortalecer as relações institucionais entre gestores, usuários e trabalhadores de entidades de assistência social, através de fóruns e outros espaços de debate, visando a mobilização da população e a garantia do acesso dos usuários aos direitos sócio assistenciais.

A necessidade da publicização das ações da Política de Assistência Social e da rede socioassistencial em uma base de dados novamente foi apontada como necessária. O objetivo é que essa base de dados, considerada de interesse público, seja universal. É uma forma de divulgar os resultados obtidos, de modo que a sociedade avalie, acompanhe e proponha avanços na sua operacionalização.

Na VIII Conferência Nacional de Assistência Social²⁵, 2011, dentre as deliberações destaca-se a necessidade de assegurar que as entidades e organizações de assistência social - conforme definidas na LOAS e Resoluções do CNAS - integrantes da rede socioassistencial e inscritas nos Conselhos Municipais ou do Distrito Federal, tenham ampla legitimidade para comporem os Conselhos de Assistência Social. Democratizar a rede de serviços socioassistenciais através da criação e/ou fortalecimento de fóruns de usuários.

As parcerias com instituições governamentais e não governamentais foi colocada como possibilidade para o desenvolvimento de programas de qualificação

²⁴ As deliberações foram publicadas através da Resolução CNAS nº 105, de 3 de dezembro de 2009.

²⁵ As deliberações foram publicadas através da Resolução CNAS nº 1, de 9 de janeiro de 2012.

profissional, inclusão produtiva e o empreendedorismo dos usuários dos serviços e benefícios socioassistenciais.

Naquele mesmo ano foi promulgada a Lei nº 12.435 de 2011, conhecida como a “nova Lei do SUAS”, que alterou vários artigos e adicionou outros dispositivos à Lei nº 8.742 de 1993 (LOAS). Interessa-nos destacar que a nova lei esclareceu os vários tipos de entidades que podem atuar de forma complementar:

a) são consideradas de atendimento as entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal; b) as de assessoramento são aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, 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; c) Por sua vez, são consideradas como de defesa e garantia de direitos aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos sócio assistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da Política de Assistência Social (BRASIL, 2011b).

Como sinaliza a Lei, 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. Essa vinculação é o reconhecimento pelo MDS de que a entidade integra a rede socioassistencial. Para isso ela deve atuar em consonância com os pressupostos da LOAS; ter inscrição no Conselho Municipal ou do Distrito Federal e integrar o sistema de cadastro de entidades (BRASIL, 2011b). Estando vinculadas ao SUAS, as entidades sem fins lucrativos de que trata o artigo 3º da LOAS poderão ofertar ações de proteção social básica e especial.

A entidade de assistência social deverá também quantificar e qualificar suas atividades de atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos de acordo com a PNAS; demonstrar potencial para integrar-se à rede socioassistencial, ofertando o mínimo de 60% da sua capacidade ao SUAS; e disponibilizar serviços nos territórios de abrangência dos CRAS e CREAS, salvo no caso de inexistência dos referidos Centros (BRASIL, 2010). As ações dessas entidades devem ser permanentes e sem qualquer discriminação de clientela. A partir da LOAS, elas obrigatoriamente devem apresentar um planejamento das ações assistenciais (BRASIL, 2010).

No que concerne à realização de parcerias com essas organizações, torna-se necessário prever a corresponsabilidade das partes na prestação dos serviços, que disponham sobre: a transferência de recursos se for o caso; as ações a serem executadas; as responsabilidades e obrigações das partes; seus beneficiários; e a forma e assiduidade da prestação de contas (BRASIL, 2010).

Cabe salientar que para obter o reconhecimento como entidade beneficente de assistência social, através da concessão do certificado de entidade beneficente de assistência social (CEBAS)²⁶, as entidades e organizações de assistência social devem solicitar registro junto ao CNAS. A partir disso então, podem obter isenção de diversas contribuições sociais e imunidade no pagamento de vários impostos.

Para a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, artigo 18, o CEBAS e sua renovação será concedido à entidade de assistência social que presta serviços ou realiza ações assistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada para os usuários que necessitarem, sem qualquer discriminação, observada a LOAS.

A complementariedade expressa na PNAS pressupõe que a responsabilidade pela coordenação e as normas gerais cabe à esfera federal e, por sua vez, a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, *garantindo o*

²⁶ Para Boschetti (2003, p. 139), ao mudar o título de CEBAS, há o avanço na definição do que são entidades assistenciais, assumindo legalmente que entidades que desenvolvem ações assistenciais com recurso público não são entidades filantrópicas, mas entidades beneficentes de assistência social. Desse modo, para a autora, ainda “que se tenha mantido o termo beneficente, estabelece-se a diferenciação entre filantropia (fazer caridade) e beneficiar (prestar benefícios) com recurso público”.

comando único das ações em cada esfera de governo. Prevê-se ainda como uma das diretrizes do SUAS, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social.

O comando único das ações em cada esfera de governo insere-se na diretriz da descentralização administrativa para os Estados, Distrito Federal e os municípios. Nesse sentido, cabe a cada entidade da federação fixar suas políticas de assistência social e estabelecer prioridades para a sua execução, conforme as necessidades e especificidades de cada localidade, considerando a extensão territorial, a cultura, e outras características da região e da população (BRASIL, 2004). Entende-se assim que, para a execução da PNAS, as ações desenvolvidas pelo poder público e pelas entidades de assistência social devem se complementar, formando em conjunto uma rede responsável pela oferta dos serviços, programas e benefícios de assistência social.

Em 2012 uma nova Norma Operacional Básica foi regulamentada. Esta apresentou novas concepções e avanços para o SUAS, com detalhamento do processo de monitoramento e avaliação. Também delimita a responsabilidade dos entes federados em alimentar um sistema de informação acerca das entidades de assistência social.

Por sua vez, em 2014 o CNAS aprovou em sua 219ª reunião ordinária, a resolução nº 04, que institui o Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (APRIMORA-REDE), que visa incentivar a qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios sócio assistenciais ofertados pelas entidades privadas no âmbito do SUAS (BRASIL, 2014).

As análises das conferências da assistência social indicam que as discussões e deliberações contribuíram com os avanços nas regulamentações e no debate sobre a constante busca de aperfeiçoamento da relação. No entanto, tais discussões não se encerram e muito ainda há por se definir.

Não aparece diretamente nos relatórios das Conferências a discussão sobre os possíveis riscos de transferência da responsabilidade do setor público para estas entidades na execução das ações de assistência social. Porém, o fato dessa

discussão não estar presente nos relatórios das Conferências, não descarta a possibilidade desse debate ter ocorrido nos diferentes eixos de discussão.

A partir desse levantamento, verificamos que as parcerias com entidades de assistência social para a execução de diferentes ações no âmbito da proteção social básica e especial estão previstas nas legislações da área e têm sido discutidas nas Conferências Nacionais de Assistência Social com o objetivo de aperfeiçoamento e qualificação.

2.5. O CRESCIMENTO DAS PARCEIRAS ENTRE GOVERNOS E ONGs NO BRASIL

Tradicionalmente, a prestação de ações na área da assistência já acontecia e algumas das organizações que hoje atuam já o faziam há décadas, como as religiosas, as APAES, PESTALOZZI, etc. A partir da PNAS muitas dessas instituições continuaram executando ações de assistência, a partir da nova lógica do SUAS. As mudanças nas legislações implicaram também em mudanças nas instituições e na forma como se prestava assistência.

Durante os anos 1970 e 1980 muitas organizações atuavam como parceiras dos movimentos sociais intervindo no campo político, em forte oposição à ditadura e na luta pela democratização do país (LANDIM, 1998; GOHN, 2005; DUARTE, 2008). Do ponto de vista histórico é possível dizer que, na verdade, essas organizações existiram ao longo da história brasileira, com total relação com a assistência social, sendo, entretanto, o termo ONG uma terminologia nova. O reconhecimento e visibilidade social desse termo, para Landim (1998, p. 24), foi construído no decorrer da década de 1980, a partir de todo um investimento realizado “por um conjunto específico de agentes e entidades, na afirmação de uma identidade comum e na produção de concepções, práticas e instâncias específicas de legitimidade”.

A partir da década de 1990, as ONGs terão sua função social alterada diante da reestruturação do capital, se tornando destaque no enfrentamento da questão social.

E é justamente nesse momento que o termo ONG vai ganhar maior visibilidade com a proliferação das suas organizações, coincidindo com a inserção das mesmas no chamado “terceiro setor” (DUARTE, 2008).

Gohn (2005) complementa dizendo que a partir dessa década vão surgir também entidades autodenominadas como “terceiro setor”, articuladas às empresas e fundações, ao lado das ONGs cidadãos e militantes propriamente ditas. Essas entidades se tornam de tal modo, em muitos casos, instituições autônomas e desvinculadas dos movimentos sociais e muitas ONGs nessa dada conjuntura entram em crise e se fragmentam.

Para Silva et. al. (2005), em reação ao diagnóstico que identificava a baixa capacidade estatal de implementação de políticas sociais, fortaleceram-se experiências de execução de projetos sociais pelo chamado “terceiro setor”, identificado enquanto detentor de maior competência técnica alternativa à capacidade de mobilização de recursos privados. Cada vez mais pessoas e organizações civis são convocadas pelo poder público para participarem da provisão de bens e serviços sociais. Em âmbito federal, esse chamamento iniciou-se no governo Itamar Franco, no contexto de combate à fome; prosseguiu na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, liderado pelo Conselho da Comunidade Solidária; e intensificou-se no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, no bojo da mobilização nacional contra a fome.

Vimos que no governo FHC, contudo, o movimento de participação da esfera privada na execução das políticas sociais ganhou densidade específica, pois foi impulsionado pela reforma do Estado. A tendência crescente de parcerias para execução das políticas públicas a partir da década de 1990, relaciona-se com o incentivo ao “terceiro setor” e o fortalecimento das ideias neoliberais.

A mudança na atuação das ONGs não ocorreu por acaso, sem um sentido político e ideológico necessário as mudanças propostas com o neoliberalismo e seus rebatimentos sociais. Para Montañó (2007), ao invés das ONGs continuarem num processo de enfrentamento/negação ou de demandas/pressão contra ou dirigida ao Estado, elas passam a incorporar um comportamento de parceria, de articulação com o mesmo.

Para Silva et. al (2005) a relação dos organismos governamentais com as organizações da sociedade de origem privada não-lucrativas tem assumido três formatos: regime de execução não estatal com financiamento público direto; regime de execução não estatal com financiamento público indireto; e regime de mobilização de recursos privados (de trabalho voluntários, de recursos financeiros ou de bens materiais)²⁷. Para o autor, independente do formato tem-se um exercício da parceria que fortalece a ideia de um Estado ineficiente e ineficaz. Neste entendimento, deve o poder público repassar recursos para organizações da sociedade civil que sabem fazer melhor e a menores custos.

Vimos que muitas vezes a lógica da parceria na execução de serviços, programas e projetos vinculados a PNAS pelas agora entidades ou organizações de assistência social, é utilizada pelo Estado para desresponsabilizá-lo do tratamento na área social, contribuindo para a refilantropização²⁸ da assistência social como aponta Yazbek (1995).

A filantropia neste contexto se apresenta com novas faces estratégicas e com um discurso atualizado na defesa da qualidade dos bens e serviços oferecidos, parecendo ganhar atualidade uma perspectiva "modernizadora", sobretudo na dimensão gestonária de um número crescente de instituições do campo filantrópico.

²⁷ No regime de execução não estatal com financiamento público direto, as partes estabelecem e formalizam diretamente – por meio de instrumentos como o convênio ou o termo de parceria – um objetivo comum, ou seja, qual problema procuram conjuntamente resolver. Para a consecução do objetivo, o governo participa aportando recursos, bem como acompanhando e fiscalizando a ação. A organização de origem privada participa executando a ação e, eventualmente, identificando fontes de recursos adicionais, e a responsabilidade pelo cumprimento ou não dos objetivos é compartilhada. Quanto ao regime de execução não estatal com financiamento público indireto, este se diferencia do anterior na medida em que o objetivo das ações não é formalizado diretamente entre os interessados. Os instrumentos que regem este tipo de arranjo são: a) os certificados outorgados pelo poder público que definem a área de atuação, b) os mecanismos legais de acesso aos recursos públicos. O princípio deste regime seria o de que, para consecução do objetivo, o governo aportaria recursos financeiros indiretamente, por meio dos mecanismos anteriormente apontados, e a organização privada executaria a ação, podendo, inclusive, aportar recursos adicionais. Por fim, no regime de mobilização de recursos privados (de trabalho voluntário, de recursos financeiros ou materiais), a atuação conjunta não é diretamente formalizada entre as partes interessadas. O governo pode executar a ação com o apoio dos recursos privados ou mediar a alocação desses recursos entre doadores e executores privados. Em geral, os instrumentos utilizados são os de mobilização via meios de comunicação (SILVA et. al., 2005).

²⁸ O termo "refilantropização" da assistência social foi utilizado pela professora Dra. Maria Carmelita Yazbek (1995) para explicitar a tendência de retorno à lógica da benemerência e da gestão filantrópica da pobreza, mediante a atenção compensatória e residual das classes subalternas, tendo como referência o modelo de desenvolvimento capitalista neoliberal, que impulsiona a desresponsabilização do Estado e propõe a transferência da prestação dos serviços para a sociedade civil, em especial sob a ótica da filantropia privada e da solidariedade social.

Os conceitos de amor ao próximo, de benemerência e de assistencialismo, passam a fazer parte da tradição de uma "antiga filantropia" que vai defrontar-se com a "moderna filantropia" solidária do "terceiro setor" (YAZBEK, S/N)²⁹.

Nessa lógica, as entidades sociais passam a se enquadrar, muitas vezes, nas prioridades governamentais, realizando uma "ruptura com muitos dos propósitos filantrópicos espiritualistas pelos quais foi criada [...]". "Para o serviço público, muitas vezes o gesto filantrópico presente nesta rede acaba por consagrar a tutela, a benevolência e o assistencialismo como postura de ajuda" (SPOSATI, 2008, p. 89). Raichelis (2007) diz, ainda, que permanece a continuidade da implementação de bens e serviços assistenciais realizada por uma rede que envolve entidades sociais privadas (filantrópicas, assistenciais, beneficentes, etc.), intermediando a prestação direta de serviços assistenciais aos setores sociais mais pobres como vem ocorrendo historicamente no Brasil.

Para Montaño (2007, p.207), como muitas organizações não geram receitas suficientes para se manterem, elas têm a necessidade de captar recursos fora de suas atividades fundantes. Essa captação de recursos "torna-se não apenas uma atividade essencial da organização, mas ainda pode passar a orientar a filosofia e a condicionar a sua 'missão'". Segundo o autor, no Brasil, o Estado constitui-se importante fonte de recursos para o "terceiro setor", por meio das parcerias realizadas por diferentes mecanismos:

Na verdade, se os recursos estatais provêm dos impostos sociais, o verdadeiro criador destes fundos é o cidadão. A responsabilidade de dar resposta às demandas sociais continua sendo da sociedade. No entanto, com a 'reforma tributária', ainda em fase de projeto no Brasil, a transformação de impostos diretos (sobre o lucro, o patrimônio, a herança) em impostos indiretos (particularmente sobre o consumo) desresponsabiliza ainda mais o capital e carrega no trabalhador a maior responsabilidade de financiar o Estado, e o repasse de verbas ao "terceiro setor" (MONTAÑO, 2007, p. 215).

Multiplicam-se novos atores sociais, para além das entidades assistenciais ligadas a Igreja Católica. Ao mesmo tempo, estimula-se também, essas relações de parceria entre governo e diferentes segmentos da sociedade civil, com reforço a lógica da

²⁹ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/seminario-internacional-bpc/sobre-o-evento/apresentacoes/arquivos/Maria%20Carmelita%20Yazbek%20-%20Protecao%20Social.pdf/view>>. Acesso em 12 de abril de 2014.

solidariedade, do engajamento individual no enfrentamento da pobreza, desresponsabilizando o Estado e fragilizando as políticas públicas (RAICHELIS, 2007). Para essa a autora

O discurso da solidariedade associa-se, simultaneamente, à tendência de crescimento das demandas no campo das políticas sociais e, em particular, da assistência social, em virtude da clara insuficiência das medidas neoliberais para o enfrentamento das seqüelas da questão social. Nesse sentido, o discurso da solidariedade e o estímulo às iniciativas autônomas da sociedade civil nas ações de enfrentamento à pobreza tendem a aumentar, colocando em risco o projeto estratégico que animou os esforços reformadores da assistência social (RAICHELIS, 2007, p. 273).

Com essa chamada à participação para execução das políticas públicas, Duarte (2008, p. 73) salienta que é incontestável a necessidade de profissionalização das organizações:

[...] não apenas por motivo de sobrevivência de tais organizações, mas devido a dinâmica de reestruturação do capital que se apropria das ONGs e altera sua função social em prol dos interesses do capital mundializado, ainda que estas reflexões não estejam presentes no discurso oficial. Tais organizações adequaram-se à lógica do mercado e às exigências das transformações do mundo do trabalho [...].

A ação no campo da assistência social pública se entrelaça, desse modo, entre o aparato próprio e o chamado conveniado, com valorização das iniciativas da comunidade e o objetivo de otimizar os recursos existentes, de tal modo que os órgãos governamentais passam a ser aparelhos formadores do ideário do pessoal das obras sociais. Sposati (2008) fala ainda que, com isso, complexifica-se a organização do trabalho institucional, com setores de treinamento, supervisão e coordenação das entidades sociais.

O MDS encomendou para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2006, um censo das entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos, concluído no final de 2007, na intenção de efetuar um levantamento da rede socioassistencial no Brasil, complementado com a pesquisa Munic, realizada em período similar. A seleção do universo da pesquisa adotou como referência um estudo anteriormente realizado pelas Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil (FASFIL), no que tange ao Grupo 5, que se refere às entidades de assistência social, cuja composição baseia-se no Cadastro Central de Empresas

(CEMPRE), do IBGE, integrado por entidades legalmente constituídas, ou seja, que possuem o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) (IBGE, 2006).

Foram identificadas e quantificadas 33.076 entidades registradas no respectivo cadastro. Entretanto, deste total, verificou-se que aproximadamente 10.000 não exerciam atividades de assistência social, embora sua classificação pelo CNPJ se vinculasse a este ramo de atividade. Outras 7.000 também foram excluídas da pesquisa por motivos diversos, tais como atividade paralisada; endereço não localizado; entidade extinta, entre outros. Assim, o universo efetivamente investigado esteve circunscrito em 16.089 entidades de assistência social, legalmente constituídas e distribuídas nacionalmente (IBGE, 2006).

Quanto à caracterização, verificou-se que a região Sudeste concentra 51,8% das 16.089 entidades pesquisadas, seguida pela região Sul, com 22,6%. A maioria delas atuam na esfera municipal e 72% possuem inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social, o que demonstra que parcela dessas entidades se encontram em condição diferente da preconizada pela LOAS (IBGE, 2006).

Ainda segundo o IBGE (2006), a pesquisa indicou quanto ao financiamento e parcerias, que do número total de entidades, 55,7% recebem algum financiamento público, sendo que o financiamento estadual é o que mais se destaca. Dessas organizações, 59,2% tem como principal fonte de financiamento recursos de origem privada (recursos próprios, privados e contribuição voluntária), 32,6% são financiadas por recursos públicos e 2,1% por recursos provenientes de outro país.

Prevalecem as parcerias com os órgãos do Poder Executivo, seguidos pelas empresas privadas, sendo que 4.620 entidades (28,7%) não articulam nenhum tipo de parceria. Quanto à caracterização do público atendido e principal atividade, 51,7% das entidades de assistência social atendem a um público nas faixas etárias dos 15 aos 24 anos. 59% atendem pessoas consideradas “vulnerabilizadas” ou em situação de “risco social”, seguidas das que atendem pessoas com deficiência (30%) e das que atuam com população em situação de rua (16%). Os principais serviços realizados pelas entidades pesquisadas visam à socialização, aos cuidados com a família e ao desenvolvimento sócio educacional (IBGE, 2006).

A pesquisa do IBGE (2006) identificou quanto aos recursos humanos dos trabalhadores que atuam nas entidades, que os voluntários constituem a maior parte, respondendo por 53,4% do total. Dos não-voluntários, quadros profissionalizados das entidades, 39,8% têm nível médio, 25,3% nível fundamental e 35% nível superior. As entidades possuem 166.711 funcionários com vínculos empregatícios, além de possuir em seus quadros 22.942 prestadores de serviços, 37.702 cedidos de outras instituições e 14.496 estagiários, sendo estes remunerados ou não. Sobre a formação dos profissionais não-voluntários com nível superior que atuam nas entidades, os mais representativos são os Pedagogos, Médicos, Assistentes Sociais e Psicólogos.

O fortalecimento da prática da complementariedade no Brasil pode ser ilustrado pelos dados da pesquisa “Estado e organizações civis no Brasil”, conduzido na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST), do Ipea, que apresentou os resultados de um mapeamento sobre tipos de organização, áreas de atuação e volume de recursos transferidos voluntariamente pelo governo federal na última década (IBGE, 2013).

Segundo a pesquisa, as transferências estatais para organizações da sociedade civil estão crescendo de forma expressiva. É possível verificar na Tabela I o valor das transferências voluntárias federais para organizações da sociedade civil, por grupos e tipos de organizações. Observa-se que as organizações vinculadas à assistência social receberam um valor considerável de recursos.

Tabela I – Transferências Voluntárias Federais para Organizações da Sociedade Civil

Transferências voluntárias federais para OSCs, por grupos e tipos de OSCs

Grupos	Tipos de organizações da sociedade civil (OSCs)	Empenhado (R\$)	Número de convênios	Média empenhada (R\$)	Subtotal por grupo (R\$)
Habituação	Habituação	962.717	2	481.358	962.717
Assistência social	Assistência social	1.973.466.207	5.049	390.863	1.973.466.207
Saúde	Hospitais	1.914.106.251	4.924	388.730	2.976.081.308
	Outros serviços de saúde	1.061.975.057	790	1.344.272	
Cultura e recreação	Esporte e recreação	961.084.957	888	1.082.303	1.898.343.898
	Cultura e arte	937.258.941	2.000	468.629	
Educação e pesquisa	Educação infantil	14.932.543	20	746.627	7.105.314.451
	Ensino fundamental	602.130.572	1.001	601.529	
	Ensino médio	58.221.290	125	465.770	
	Educação superior	916.518.336	1.154	794.210	
	Educação profissional	133.707.483	168	795.878	
	Outras formas de educação/ensino	414.885.241	628	660.645	
	Estudos e pesquisas	4.964.918.986	3.269	1.518.788	
Desenvolvimento e defesa de direitos	Associações de moradores	133.248.306	134	994.390	3.884.587.119
	Desenvolvimento rural	330.679.471	309	1.070.160	
	Centros e associações comunitárias	1.119.511.789	359	3.118.417	
	Emprego e treinamento	363.335.733	477	761.710	
	Defesa de direitos de grupos e minorias	355.452.889	438	811.536	
	Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	1.582.358.931	2.615	605.109	
Partidos políticos, sindicatos, associações profissionais e patronais	Partidos políticos	15.144.262	21	721.155	2.624.246.939
	Associações profissionais	982.568.801	879	1.117.826	
	Sindicatos, federações e confederações	824.467.853	947	870.610	
	Associações de produtores rurais	433.386.861	627	691.207	
	Associações empresariais e patronais	368.679.162	641	575.162	

Educação e pesquisa	Educação infantil	14.932.543	20	746.627	
	Ensino fundamental	602.130.572	1.001	601.529	
	Ensino médio	58.221.290	125	465.770	
	Educação superior	916.518.336	1.154	794.210	
	Educação profissional	133.707.483	168	795.878	
	Outras formas de educação/ensino	414.885.241	628	660.645	
	Estudos e pesquisas	4.964.918.986	3.269	1.518.788	7.105.314.451
Desenvolvimento e defesa de direitos	Associações de moradores	133.248.306	134	994.390	
	Desenvolvimento rural	330.679.471	309	1.070.160	
	Centros e associações comunitárias	1.119.511.789	359	3.118.417	
	Emprego e treinamento	363.335.733	477	761.710	
	Defesa de direitos de grupos e minorias	355.452.889	438	811.536	
	Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	1.582.358.931	2.615	605.109	3.884.587.119
Partidos políticos, sindicatos, associações profissionais e patronais	Partidos políticos	15.144.262	21	721.155	
	Associações profissionais	982.568.801	879	1.117.826	
	Sindicatos, federações e confederações	824.467.853	947	870.610	
	Associações de produtores rurais	433.386.861	627	691.207	
	Associações empresariais e patronais	368.679.162	641	575.162	2.624.246.939
Religião	Religião	680.729.745	384	1.772.734	680.729.745
Meio ambiente	Meio ambiente e proteção animal	164.783.268	368	447.781	164.783.268
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	Sistema S	481.927.517	401	1.201.814	
	NA – classificação indisponível	4.011.030.804	5.764	695.876	
	Conselhos, fundos e consórcios municipais	3.595.221	12	299.602	
	Caixas escolares e similares	590.567.951	293	2.015.590	
	Outros	352.913.302	654	539.623	
	Condomínios	1.446.006	6	241.001	5.441.480.801
Total geral		26.749.996.452	35.347	756.783	

Fonte: Ipea; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013).

A tabela II indica que o volume de recursos destinado ao financiamento de projetos é bastante expressivo e que a fatia correspondente às parcerias para execução de políticas compõe aproximadamente 50% do universo da cooperação entre organizações da sociedade civil e governos (IBGE, 2013).

Tabela II – Tipos de Colaboração entre Organizações da Sociedade Civil e Governo Federal

Tipos de colaboração entre OSCs e governo federal		
Tipos de colaboração	Número de convênios	Recursos empenhados (R\$)
Parcerias	17.680	12.883.781.577,96
Financiamento	13.885	11.742.178.706,05
Serviços	1.869	1.969.777.248,49
Subvenção	960	468.085.697,68
Outros	76	157.018.498,95
Total	34.470	27.220.841.729,12

Fonte: Senado Federal (Siga Brasil); Brasil (SICONV).

A partir da pesquisa realizada pelo Ipea verificou-se que esses recursos se destinaram a um universo de pouco menos de 10 mil organizações entre as quase 300 mil hoje existentes no país. Os dados indicaram que o crescimento da cooperação com organizações sociais ocorre de forma intensa nos níveis subnacionais; a maior parte da cooperação e dos recursos é destinada a áreas que historicamente se valem da cooperação com entidades civis, quais sejam: educação, ciência e tecnologia e saúde (IBGE, 2013).

Observa-se, assim, a tendência nacional de realização de parceria e transferência de recursos para as organizações não governamentais executarem ações de diferentes políticas públicas. Tal tendência relaciona-se com um contexto específico de fortalecimento do projeto neoliberal no Brasil, em que as parcerias tornam-se instrumentos para a transferência da responsabilidade pela prestação de ações sociais para a sociedade, ainda que o discurso seja em torno da participação social.

Ressalta-se que nem todas as entidades se colocam nesse papel de mera execução dos serviços, programas e projetos. No âmbito do SUAS, ao se tornarem parceiras do Estado, as entidades também podem contribuir com o desenvolvimento da política, ao questionarem determinadas práticas, ao participarem do controle social da política, ao pressionarem para efetividade do SUAS, etc. Muito embora o embate possa ser evitado para se garantir a renovação do convênio ou qualquer outro instrumento jurídico para realização da parceria.

No debate sobre complementariedade, vimos que existem diferentes perspectivas em jogo. A que entende as parcerias como forma de participação da sociedade para

influir de forma positiva no desenvolvimento das políticas sociais. Nessa perspectiva, a sociedade seria parceira do Estado, inclusive no controle social da política. Outra compreende as parcerias como instrumento para terceirização dos serviços. Nesse caso, as entidades seriam como empresas que executam as ações de forma independente e direta. E temos ainda, a perspectiva da LOAS que regulamenta a participação da sociedade na provisão dos serviços por meio das entidades e organizações de assistência social, considerando-as corresponsáveis pela política. No entanto, a Lei não deixa clara a competência de cada um nessa relação para execução da PNAS.

No próximo capítulo procuraremos analisar como tem se efetivado as parcerias para execução da política de assistência social do município de Serra, compreendendo como se manifesta o caráter de complementariedade.

3. EVOLUÇÃO DAS PARCERIAS NO MUNICÍPIO DE SERRA (ES)

O objetivo deste capítulo é apresentar como a política de assistência social está estruturada no município de Serra no ano de 2013 e identificar como se deu a evolução das parcerias no período temporal proposto (2001-2012), analisando a proporcionalidade na execução das ações.

O município de Serra com seu crescimento rápido e desordenado é um município emblemático: nele convergem as dificuldades e desafios da Política de Assistência Social do Brasil. As mudanças ocorridas nas últimas décadas trazem novos desafios, em especial para Municípios de grande porte como é o caso da Serra, cidade eminentemente industrial, com uma população em sua maioria de renda baixa e média (SERRA, 2012).

Serra é um município de grande porte e está na gestão plena da assistência social, o que significa a sua responsabilidade na oferta de serviços em todos os níveis de proteção. No período desta pesquisa (2014), a gestão desta Política no município era de responsabilidade da Secretaria de Ação Social (SEMAS), cuja denominação até o ano de 2012 era Secretaria de Promoção Social (SEPROM)³⁰.

Em 2013 a Secretaria estava organizada sob o comando das seguintes gerências: Gerência de Gestão da Assistência Social; Gerência de Proteção Social Básica; Gerência de Proteção Social Especial e Financiamento (SERRA, 2012). Todas elas precisam estar a par da discussão sobre a relação de complementariedade para execução da PNAS, com clareza sobre o papel que cabe ao município nesse processo. Além disso, devem estar articuladas e capacitadas em relação a essa discussão, ressalvadas as especificidades de cada grau de intervenção e atuação.

As gerências de proteção social básica e especial estão diretamente envolvidas na organização e operacionalização dos serviços, programas e projetos da PNAS. Lidam cotidianamente com as entidades de assistência social que em parceria com a prefeitura executam diferentes ações. Por sua vez, a gerência de financiamento é

³⁰ Como a maior parte dos documentos são anteriores ao ano de 2013, utilizaremos a sigla SEPROM em conformidade com os documentos de gestão.

responsável pela coordenação dos fundos municipais da assistência social e da infância e adolescência³¹ (SERRA, 2012).

Dentre as gerências, destaca-se a de Gestão da Assistência Social, responsável direta por assessorar a formulação, planejamento, coordenação e execução da Política Municipal de Assistência Social, assim como *monitorar e avaliar* os programas, projetos e serviços da política. Basicamente suas funções são: coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle e avaliação. Está dividida em quatro coordenações, dentre elas a de Monitoramento e Avaliação, responsável pelo acompanhamento contínuo do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos, benefícios e das políticas em relação a seus objetivos e metas. Inclusive aqueles desenvolvidos através de parcerias com entidades de assistência social (SERRA, 2012).

Monitoramento diz respeito à observação regular e sistemática do desenvolvimento das atividades, do uso dos recursos e da produção de resultados, comparando-os com o planejamento. Ele deve produzir informações e dados confiáveis para subsidiar a análise da razão de eventuais desvios, assim como das decisões de revisão do Plano Municipal de Assistência Social. Já a avaliação, tem o papel de analisar criticamente o andamento do serviço, programa e projeto, segundo seus objetivos, tendo por base as informações produzidas pelo monitoramento.

Ao Monitoramento e Avaliação são indispensáveis à definição de objetivos e metas claras e alcançáveis para os serviços, programas e projetos desenvolvidos; registro adequado e fidedigno dos atendimentos prestados; análise sistemática e periódica dos relatórios emitidos pelo Sistema de Informação da Assistência Social; elaboração e definição dos indicadores sociais (BRASIL, 2004).

Trata-se de um processo contínuo de supervisão direta dos serviços, programas e projetos, inclusive àqueles executados em parceria com as entidades que compõem

³¹ O Fundo Municipal da Infância e da Adolescência (FIA) criado pelas Leis Municipais 1.631/92 alteradas pelas leis municipais 2.349/2000 e 3.898/2012 tem por objetivo a captação e aplicação dos recursos a serem empregados, em estreita consonância com as deliberações do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, na implantação do Plano de Ação Municipal. Os recursos alocados no FIA são repassado às entidades através de convênios com duração de 01 (um) ano dentro de cada exercício. Há também o montante de recursos próprios para execução dos serviços exercidos diretamente pelo Município (SERRA, 2012).

a rede socioassistencial do SUAS. Essa coordenação deve estar atenta à discussão da complementariedade na operacionalização do SUAS, com contínua capacitação de seus gestores e articulação com o Conselho Municipal de Assistência Social.

3.1. EXECUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL NO ANO DE 2013

Para operacionalizar sua rede de serviços, benefícios, programas e projetos da PNAS, a SEPROM dividiu o município em 13 territórios, assim constituídos: Vila Nova de Colares, Jacaraípe, Novo Horizonte, Planalto Serrano, Jardim Carapina, Carapina, Jardim Tropical, Nova Carapina, Serra Dourada, São Marcos, Serra Sede, Nova Almeida e Laranjeiras. A previsão é de que cada território tenha um CRAS que articulará as ações intersectoriais e o trabalho em Rede (SERRA, 2012).

No ano de 2013 funcionavam nove CRAS no município, localizados nos bairros: Vila Nova de Colares, Planalto Serrano, Novo Horizonte, Jacaraípe, Jardim Carapina, Serra Dourada, Jardim Tropical, Serra sede e Laranjeiras. A rede socioassistencial do município de Serra é constituída de programas, projetos, benefícios e serviços governamentais e não governamentais por nível de proteção, hierarquizada em proteção social básica, proteção social especial de média e de alta complexidade, que trataremos de apresentar a seguir, em conformidade com os documentos de gestão (SERRA, 2012).

Quadro III – Proteção Social Básica em 2013

Serviços/Programas/Projetos/Benefícios	Execução
Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família em nove CRAS.	PMS/Fundação Educacional Monte Belo
Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes – Esporte Cidadão- V.N. Colares.	Fundação Fé Alegria
Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes – Mãos à Terra I – N. Horizonte.	Fundação Fé Alegria
Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes – Mãos à Terra II – Jardim Carapina.	Fundação Fé Alegria
Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes – Meninos e Meninas do Mestre – Planalto Serrano.	Cáritas Arquidiocesana de Vitória

Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes – Projeto Cidadão – Novo Horizonte.	Cáritas Arquidiocesana de Vitória
Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes – Projeto Legal – Central Carapina.	Cáritas Arquidiocesana de Vitória
Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes – Projeto Semente.	Cáritas Arquidiocesana de Vitória
Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes – Projeto Curumin.	Cáritas Arquidiocesana de Vitória
Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes – Sociedade Brasileira de Cultura.	Cidade Garoto
Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes – Projeto Vida – Jardim Carapina.	Sociedade Civil Casa de Educação
Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes – Jornada Ampliada – Balneário Carapebus.	Lar Semente do Amor
Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes – Jornada Ampliada – Pomar do Amor.	Lar Semente do Amor
Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes – Jornada Ampliada – Planalto Serrano BI – B.	Associação Girassol
Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes – Jornada Ampliada - Estação Conhecimento.	Núcleo de Desenv. Humano da Serra/Estação Conhecimento
Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes – Jornada Ampliada.	Ordem Religiosa Escolas Pias
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para adolescentes – Seis núcleos do Pro Jovem Adolescente.	Fundação Educacional Monte Belo
Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Pessoa Idosa e Grupos de Convivência para Pessoas Idosas.	Fundação Educacional Monte Belo
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Pessoas com Deficiência.	Pestalozzi
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Pessoas com Deficiência.	APAE
Núcleo de Articulação e Inclusão da Pessoa com Deficiência (NUPED).	PMS
Programa de Capacitação Profissional Sócio Educativo (PROCAP) para adolescentes.	PMS
Programa de Complementação de Renda Familiar (Pró Família) no valor de R\$ 40,00 mensais para famílias em situação de insegurança alimentar.	PMS
Programa Bolsa Família, programa de transferência direta de renda com condicionalidades na área da educação e saúde.	MDS/ PMS
Benefício de Prestação Continuada (BPC): pagamento de um salário mínimo mensal às pessoas idosas acima de 65 anos e pessoas com deficiência, incapacitados para o trabalho, cuja renda familiar per capita seja inferior a ¼ do salário mínimo, previsto na Constituição de 1988.	MDS/PMS

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social 2012-2013. Elaborado pela autora.

O Quadro III indica que em 2013 a maior parte das ações de proteção social básica era executada em parceria com entidades de assistência social. Apenas o Programa Bolsa Família, Pró Família, PROCAP, o BPC e o Serra Cidadã eram executados diretamente pela PMS.

Em relação a proteção social especial, é possível observar através do Quadro IV, que a maioria dos serviços, programas e projetos também é realizada em parceria com as entidades de assistência social, com exceção do Plantão Social, SOS Idoso, uma Casa de Passagem Mirim, duas Casas Lares, que são executados diretamente pela SEPROM.

Quadro IV – Proteção Social Especial em 2013

Serviços/Programas/Projetos	Execução
Plantão Social.	PMS
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos, ofertado em dois CREAS do município.	Fundação Educacional Monte Belo
Serviço Especializado em Abordagem Social.	Fundação Educacional Monte Belo
Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).	Cáritas Arquidiocesana de Vitória
Núcleo de Convivência Familiar e Comunitária.	Cáritas Arquidiocesana de Vitória
Programa de Erradicação Trabalho Infantil (PETI).	PMS/ONG
Serviço Especializado de Proteção ao Idoso (SOS Idoso).	PMS
Casa de Passagem Mirim – Abrigo Temporário de 0 a 12 anos.	PMS
Casa de Passagem Feminina – Abrigo Temporário de 12 a 17 anos.	Fundação Educacional Monte Belo
Nossa Casa – Abrigo temporário.	Cáritas Arquidiocesana de Vitória
Casa Lar – Pe. Rafael Demicolli.	Cáritas Arquidiocesana de Vitória
Casa Lar – 2 unidades masculinas e 1 unidade feminina.	Lar Semente do Amor
Casa Lar Menino São João Batista.	Lar Menino São João Batista
Casa Lar – 2 unidades feminina.	Lar Batista Albertine Meador
Abrigo para População em Situação de Rua.	Fundação Educacional Monte Belo
Casa Lar moradia II – Feminina.	PMS
Casa Lar moradia I – Masculina.	PMS
Centro de Apoio ao Cidadão (CAC).	CAC
Serviço de Acolhimento Institucional.	Associação Maria Zerbato
Serviço de Acolhimento Institucional.	Associação Lar da 3ª idade Prof. Coelho Sampaio
Serviço de Acolhimento Institucional.	Instituto Franciscano
Serviço de Acolhimento Institucional.	Abrigo de idosos Abel Lino Portela
Serviço de Acolhimento Institucional.	Abrigo Lar Pouso Esperança

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social 2012-2013. Elaborado pela autora.

No que concerne às parcerias em curso no ano de 2013, verificamos a partir da análise dos convênios estabelecidos entre a SEPROM e as entidades parceiras deste ano, quais são as responsabilidades estabelecidas. Os convênios seguem um modelo geral de estruturação, sendo as mesmas responsabilidades previstas nos diferentes termos de convênios.

Em relação às entidades, define-se que estas devem reconhecer que os serviços assistenciais objetos do convênio ocorrem através de um vínculo com o SUAS (vínculo SUAS) figurando a convenente como parceira da Política Pública de Assistência Social, inserida em uma rede hierarquizada, conforme dispõe a Resolução 130 do CNAS (NOB-SUAS). Os convênios estabelecem, desse modo, que a entidade precisa ter o vínculo SUAS para realizar parceria com a prefeitura. Como vimos, este vínculo é pautado no reconhecimento da condição de parceiro da política pública de assistência social. Pressupõe-se, então, que essas entidades são inscritas no Conselho de Assistência Social do município de Serra, pois este é um requisito para o estabelecimento do vínculo SUAS.

Para a realização do convênio com a SEPRON, as entidades devem executar os serviços assistenciais seguindo a Resolução 109 do CNAS que estabelece a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Sendo assim, os serviços são pré-estabelecidos em conformidade com a organização proposta pela Política de Assistência Social.

Os recursos transferidos devem ser aplicados exclusivamente na execução do convênio, conforme Plano de Trabalho elaborado. O acesso a esses Planos é importante para compreender quais as ações propostas, qual o direcionamento teórico, ético e político, relacionando com o que é previsto na PNAS. Compreendemos que os Planos deveriam ser construídos em conjunto com equipe da SEPRON. No entanto, para fins desta pesquisa, não realizamos a análise dos Planos de Trabalho.

Os convênios estabelecem que o objeto pactuado deve ser executado em conformidade com o SUAS e com as normas legais em vigência e orientados pela SEPRON. A entidade deve se comprometer a cadastrar o público destinatário, através do Sistema Integrado de Atendimento Social, denominado SIAS-Serra, devendo ser atualizado periodicamente pela equipe técnica do programa conveniado, bem como manter cadastros, prontuários e relatórios individualizados e atualizados dos usuários em arquivo impresso.

As entidades devem ainda, assegurar as condições necessárias ao acompanhamento, à supervisão, o controle e a fiscalização da execução do objeto

pactuado, quando for o caso, apresentando até o 5º dia útil do mês subsequente relatório mensal de atividades e de atendimento, que será anexado ao processo de prestação de contas.

Nos convênios há então, a indicação de que o SIAS, os cadastros, prontuários e relatórios, são instrumentos importantes para realização do acompanhamento, supervisão, controle e fiscalização das ações realizadas.

De acordo com os convênios, as entidades devem responsabilizar-se por todos os encargos decorrentes dos atendimentos, inclusive os trabalhistas, previdenciários, sociais, fiscais e comerciais deles resultantes, não gerando para a Prefeitura obrigação ou outro encargo de qualquer natureza. Isso significa que algumas contratações para execução das ações são realizadas mediante convênio, e que nesse caso, estas devem ocorrer via processo seletivo regido pelos critérios da transparência, impessoalidade, legalidade moralidade, publicidade, em acordo com a Constituição Federal Brasileira e, ainda, considerando a capacidade técnica para o desenvolvimento das atribuições pertinentes.

As entidades devem prestar gratuitamente os atendimentos relativos ao objeto do convênio, exceto no caso de entidades filantrópicas, ou casa-lar, onde é facultada a cobrança de participação do idoso no custeio da entidade, limitada a 70% (setenta por cento) de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso, na forma do § 2º do art. 35 da lei 10.751 de 2003. A questão da gratuidade está em conformidade com o artigo 1º da LOAS.

Os convênios indicam a necessidade das entidades assegurarem à SEPROM, as condições necessárias a publicização dos programas e projetos enquanto parte integrante da Política Municipal de Assistência Social, gerenciada pela SEPROM e citar a Secretaria quando promover a divulgação dos trabalhos nos meios de comunicação. A entidade também deve utilizar-se do brasão oficial do Município em todos os trabalhos produzidos/confeccionados como: material de divulgação em formato impresso, digital e vídeo, uniforme (funcionário e público destinatário), entre outros. Isso significa que a entidade não deve divulgar as ações de Assistência Social como se fossem privadas.

Verificamos nesses instrumentos, indicativo de que as entidades devem participar das reuniões técnicas promovidas pelos CRAS, CREAS, reuniões promovidas pela Rede de Serviços Ampliada e Rede de Serviços Local, e pelo Sistema de Garantia de Direitos, entre outras. Como vimos, as entidades integram a rede socioassistencial do SUAS, sendo imprescindível reuniões para definição de fluxos, encaminhamentos, compartilhamento de informações, construção coletiva. Os serviços oferecidos no âmbito da proteção social básica devem estar em total articulação com os CRAS, assim como com o CREAS, no âmbito da proteção social especial.

Até então apontamos as responsabilidades traçadas em relação às entidades, mas os convênios também determinam as atribuições da SEPRM. A maior parte está relacionada aos recursos financeiros, tais como: promover os repasses de recursos financeiros por intermédio do FMAS ou FMIA, conforme o caso, observadas as parcelas e periodicidade contidas no cronograma de desembolso, constante no Plano de Trabalho; notificar o Poder Legislativo municipal e o Conselho Municipal de Assistência Social ou Criança e Adolescente (conforme o caso), da liberação dos recursos financeiros para o Município, no prazo de dois dias úteis contando da liberação; prorrogar “de ofício” a vigência do convênio, quando houver atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado; comunicar a entidade qualquer situação de irregularidade relativa à prestação de contas do uso dos recursos envolvidos que motive suspensão ou impedimento de liberação de novas parcelas, caso não haja regularização no período de até trinta dias, contados a partir do evento.

Os convênios indicam também que cabe a SEPRM aprovar os Planos de Trabalhos. Não é determinado que a construção deva ocorrer de forma conjunta, desse modo, os profissionais das entidades podem elaborar o Plano de forma individual e apenas apresentarem para aprovação da SEPRM. Ao mesmo tempo, não sabemos como é realizada a intervenção da Secretaria durante o processo de aprovação dos Planos.

Esse instrumento jurídico também determina a necessidade da SEPRM de acompanhar, orientar, supervisionar, assessorar e avaliar a execução dos serviços

de forma articulada, nos moldes da gestão intragovernamental preconizados no art. 11 da LOAS.

Avaliamos que em 2013 os convênios traziam definições em conformidade ao preconizado pela PNAS, reforçando a necessidade do acompanhamento e avaliação dos serviços. Acreditamos que o próprio instrumento foi sendo modificado ao longo dos anos para atender as novas regulamentações da área. A partir da identificação das entidades parceiras em 2013, procuramos sinalizar quando estas foram iniciadas, traçando a evolução das parcerias de 2001 a 2012.

3.2. PARCERIAS PARA EXECUÇÃO DA PAS NO MUNICÍPIO DE SERRA DE 2001 A 2012

Neste item apresentamos o levantamento das parcerias para a execução das ações de assistência social realizadas pela PMS no período de 2001 a 2012. O quadro abaixo descreve as fontes e os documentos obtidos. Percebe-se que nenhum ano ficou descoberto – **embora haja muitos problemas com a documentação.**

Quadro V – Documentos de Análise

Documentos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Plano Municipal	X	X	X						X	X	X	X
Relatório de Gestão					X	X	X	X	X	X	X	X
Diretrizes do Município para área da Infância e Adolescência ³²			X	X	X							

Fonte: Elaborado pela autora.

³² Documento elaborado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Serra que traça o plano de ação para o município.

O relatório de gestão de 2007 não identifica as entidades que atuaram na Política de Assistência Social e não há Plano Municipal deste ano nos arquivos da Prefeitura ou Comasse. No entanto, supomos que as instituições que atuaram em 2006 e 2008, também executaram ações no ano de 2007.

As entidades Fundação Metodista e a Fundação Nova Esperança não aparecem no único documento do ano de 2008, não havendo como precisar se elas deixaram de realizar parceria com a SEPRON neste ano ou no de 2007 e se as entidades que aparecem pela primeira vez no relatório de gestão de 2008, já não atuavam na execução da Política de Assistência Social desde 2007.

A partir do levantamento realizado, foram contabilizadas 27 entidades³³:

Quadro VI – Evolução das Entidades de 2001 a 2012

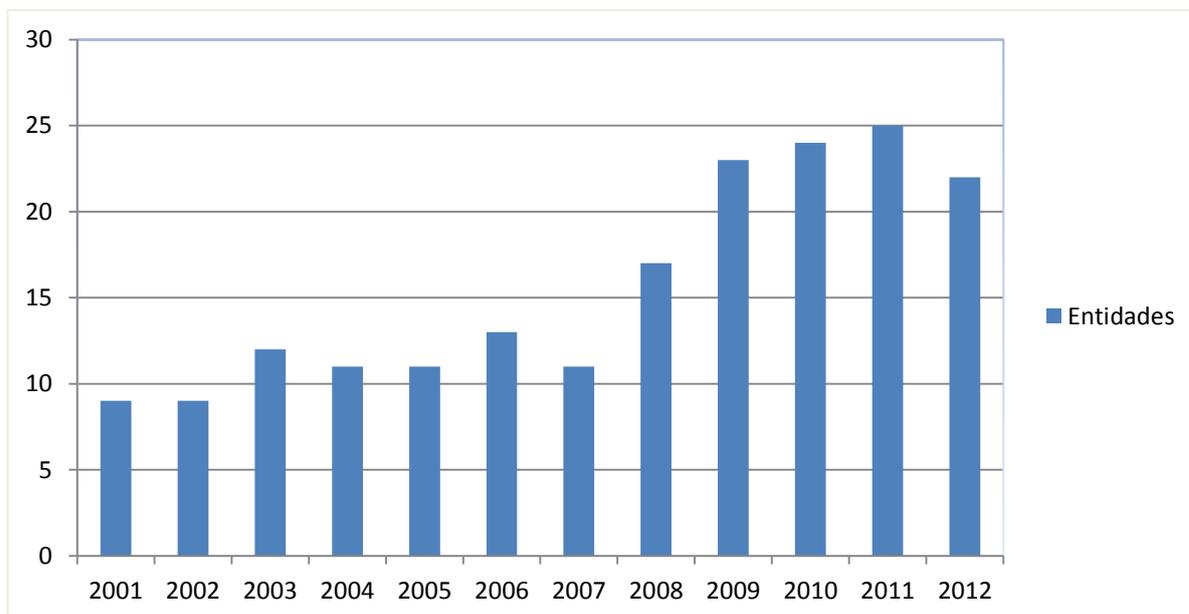
Entidade de Assistência Social	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fundação Metodista de Ação Social e Cultural	X	X	X	X	X	X						
Sociedade Brasileira de Cultura Popular Cidade do Garoto	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sociedade Civil Casa de Educação Padre Gailac	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fundação Nova Esperança			X	X	X	X						
Casa do Amparo a Criança Carente de Vila Nova de Colares			X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Fundação Educacional Monte Belo						X	X	X	X	X	X	X
Fundação Fé e Alegria									X	X	X	X
Cáritas Arquidiocesana	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

³³ O número de entidades não corresponde ao número de convênios firmados com a SEPRON. O município pode firmar mais de um convênio com a mesma entidade para execução de diferentes ações no âmbito da assistência social. Cabe salientar, que desconsideramos para fins de levantamento de dados, as entidades que apareceram nesses documentos em apenas um ano.

Associação Beneficente Casa da Mulher								X	X	X	X	
Lar Semente do Amor	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Núcleo de Desenvolvimento Humano da Serra – Estação Conhecimento											X	X
Ordem Religiosa Escolas Pias									X	X	X	X
Pestalozzi	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
APAE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Clube da Boa Convivência de Laranjeiras	X	X	X					X	X	X	X	X
Profis						X	X	X	X	X	X	
Lar Menino São João Batista			X	X	X				X	X	X	X
Lar Batista Albertine Meador	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
CAC						X	X	X	X	X	X	X
Recuper Lixo								X	X	X	X	
Centro Social								X	X	X	X	X
Associação Maria Zerbato de Amparo a Criança								X	X	X	X	X
Associação Lar da Terceira Idade Professor Coelho Sampaio										X	X	X
Instituto Franciscano									X	X	X	X
Abrigo de Idosos Abel Lino Portela									X	X	X	X
Abrigo Lar Pouso da Esperança									X	X	X	X
Associação Cultural Girassol								X	X	X	X	X

Fonte: Relatórios de Gestão e Planos Municipais de Assistência Social. Elaborado pela autora.

O levantamento dos dados indica um crescimento no número de entidades parceiras de 133,3% no período de 2001 até 2012, sendo que se observa um crescimento maior a partir do ano de 2008 (Gráfico I).

Gráfico I – Crescimento no Número de Entidades de 2001 a 2012

Fonte: Relatórios de Gestão e Planos Municipais de Assistência Social. Elaborado pela autora.

Entre 2001 a 2006 ocorreram pequenas oscilações no número de entidades. É provável que o decréscimo de parcerias do ano de 2007 não seja real, considerando a curva ascendente iniciada no ano de 2006 e que não foi possível acessar os dados daquele ano. Neste período, já contávamos com importantes regulamentações na área da assistência (LOAS, PNAS, SUAS, NOB-SUAS e NOB-RH). Além disso, em agosto de 2005 Serra se habilitou à gestão plena do SUAS, assumindo a responsabilidade na oferta de serviços em todos os níveis de proteção. É possível supor que para a estruturação da proteção social básica e especial e para aumentar sua capacidade na oferta dos serviços o município tenha recorrido às parcerias com as diferentes entidades. Além dessas possíveis explicações, não se pode esquecer o contexto de avanço das medidas neoliberais, com o corte dos gastos públicos e a transferência da responsabilidade pública para as organizações privadas de fins filantrópicos.

Algumas entidades realizam parceria com a SEPRON desde 2001, caso da Sociedade Brasileira de Cultura Popular Cidade do Garoto, Sociedade Civil Casa de Educação Padre Gailac, Cáritas Arquidiocesana de Vitória, Lar Semente do Amor, Pestalozzi, Apae e Lar Batista Albertine Meador. Isso significa que elas acompanharam as mudanças na área da assistência social ao longo dos anos, e conseqüentemente, foram mudando sua relação com a Secretaria. Acreditamos que

tal processo não se deu sem resistências de ambos os lados, principalmente no que tange ao próprio caráter das ações desenvolvidas e a divisão de responsabilidades.

A presença das mesmas entidades parceiras levanta a questão da profissionalização dessas entidades na execução do SUAS, pois muitas vezes tornam-se verdadeiras empresas vendendo um serviço, ao mesmo tempo em que executam ações similares em outros municípios da Região Metropolitana. Nota-se também que algumas entidades ao longo dos anos deixaram de realizar parceria com a SEPRON, o que interfere diretamente na continuidade do serviço. Ainda que a entidade seja substituída por outra, não há garantia que o direcionamento será o mesmo, assim como os profissionais, considerando que alguns são contratados via convênio.

Das 27 entidades parceiras, é possível identificar que 12 já atuaram na proteção social básica, 10 na proteção social especial e 05 nos dois níveis de proteção, que são: Fundação Metodista de Ação Social; Fundação Educacional Monte Belo; Cáritas Arquidiocesana; Lar Semente do Amor e CAC (Quadro VII).

Quadro VII – Relação Entidade e Nível de Proteção Social

Entidade	Nível de Proteção
<i>Fundação Metodista de Ação Social e Cultural</i>	<i>Proteção básica e especial</i>
Sociedade Brasileira de Cultura Popular Cidade do Garoto	Proteção básica
Sociedade Civil Casa de Educação Padre Gailac	Proteção básica
Fundação Nova Esperança	Proteção especial
Casa do Amparo a Criança Carente de Vila Nova de Colares	Proteção especial
<i>Fundação Educacional Monte Belo</i>	<i>Proteção básica e especial</i>
Fundação Fé Alegria	Proteção básica
<i>Cáritas Arquidiocesana de Vitória</i>	<i>Proteção básica e especial</i>
Associação Beneficente Casa da Mulher	Proteção básica
<i>Lar Semente do Amor</i>	<i>Proteção básica e especial</i>
Núcleo de Desenv. Humano da Serra/Estação Conhecimento	Proteção básica
Ordem Religiosa Escolas Pias	Proteção básica
Pestalozzi	Proteção básica
APAE	Proteção básica

Clube da Boa Convivência de Laranjeiras	Proteção especial
Profis	Proteção básica
Lar Menino São João Batista	Proteção especial
Lar Batista Albertine Meador	Proteção especial
CAC	<i>Proteção básica e especial</i>
Recuper Lixo	Proteção básica
Centro Social	Proteção básica
Associação Maria Zerbato de Amparo à Criança	Proteção especial
Associação Lar da 3ª idade Prof. Coelho Sampaio	Proteção especial
Instituto Franciscano	Proteção especial
Abrigo de idosos Abel Lino Portela	Proteção especial
Abrigo Lar Pouso da Esperança	Proteção especial
Associação Cultural Girassol	Proteção básica

Fonte: Relatórios de Gestão e Planos Municipais de Assistência Social. Elaborado pela autora.

Vimos que a Proteção Social Básica tem um caráter mais preventivo, de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Essa Proteção prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. As ações desencadeadas pela proteção social básica têm como elemento agregador fundamental o CRAS, conhecido por ser a “porta de entrada” dos serviços e programas da atenção básica.

Por sua vez, compreendemos que a proteção social especial requer atenção mais especializada, considerando que o público dos serviços são aqueles que vivenciam situações de ameaça ou violação de direitos. As ações da proteção social especial se operacionalizam através dos CREAS, que objetivam dar suporte e situações em que o convívio familiar e comunitário está ameaçado ou precisa ser rompido.

Ainda que todos os serviços da assistência social possuam duplamente a atribuição de prevenir e proteger, os serviços no âmbito da proteção social básica enfatizam a prevenção do agravamento das vulnerabilidades sociais e do rompimento dos vínculos, ao passo que os serviços no âmbito da proteção social especial destinam-se fundamentalmente a enfrentar as situações de risco social e pessoal que, agravadas, levam à violação dos direitos.

Historicamente a assistência se constituiu como uma prática protetiva para “amparar”, “assistir” as crianças abandonadas, “expostas” à sorte das ruas, idosos

abandonados ou sem vínculos familiares, pessoas que não tem condições de prover o próprio sustento, assim como, assistência a pessoas com deficiência incapacitadas para o mundo do trabalho, dentre outros. A Política de Assistência Social permanece sendo um campo de proteção a estes segmentos e situações.

A princípio imaginávamos que por ser um nível de maior complexidade e pelo histórico de atendimento nessa área, encontraríamos mais entidades parceiras para execução da proteção social especial. No entanto, talvez pelo maior número de serviços de proteção social básica e estruturação dessa área, as entidades realizaram mais ações de proteção social básica.

Quando comparamos a quantidade de CRAS e CREAS a nível nacional, identificamos que entre 2011 a 2012 existiam 7.446 CRAS em 5.460 municípios e 2.216 CREAS em 2.303 municípios³⁴. Percebe-se a discrepância em relação ao quantitativo desses equipamentos da proteção social básica e especial, respectivamente. Ao mesmo tempo, verificando o site do MDS, percebemos uma evolução maior das produções teóricas na área da proteção social básica, isso talvez pelo fato de já se ter avançado mais nesse campo a nível nacional.

Ao mesmo tempo, é preciso considerar que os hoje denominados serviços de convivência e fortalecimento de vínculos antes eram as ações socioeducativas realizadas com crianças e adolescentes. Essas ações relacionavam-se diretamente a área educacional. Inclusive, eram nomeadas como “jornadas ampliadas” justamente por se caracterizarem como atividades educativas realizadas no contra turno escolar.

Com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, o caráter das ações sofreu mudança, bem como seus objetivos. As ações socioeducativas passam a ter o objetivo de promover serviços que almejam contribuir no desenvolvimento integral do público atendido, a partir de um conjunto de intervenções que apresentam um caráter de proteção social. Não se trata mais de ser um complemento, um reforço escolar.

³⁴ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc/apresentacoes-2013-eventos-novo/oficina-sobre-experiencias-internacionais-de-compatibilizacao-temporaria-de-beneficios-nao-contributivos-e-renda-advinda-do-trabalho-2013-2013/?searchterm=>. Acesso em 23 de junho de 2014.

O levantamento também indicou que dentre as parcerias realizadas para execução da proteção social básica, a maior parte destina-se à execução dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. No caso da proteção social especial, em sua maioria as parcerias são realizadas para execução da alta complexidade, especificamente para funcionamento das instituições de acolhimento (Quadro VIII).

Quadro VIII – Parcerias para Execução da Proteção Social Básica e Especial

Proteção Social Básica	
Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias	1. Fundação Educacional Monte Belo
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes	1. Fundação Metodista de Ação Social e Cultural; 2. Sociedade Brasileira de Cultura Popular Cidade do Garoto; 3. Sociedade Civil Casa de Educação Padre Gailac; 4. Fundação Educacional Monte Belo; 5. Fundação Fé e Alegria; 6. Cáritas Arquidiocesana de Vitória; 7. Lar Semente do Amor; 8. Núcleo de Desenv. Humano da Serra/Estação Conhecimento; 9. Ordem Religiosa Escolas Pias; 10. Centro Social 11. Associação Cultural Girassol.
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Idosos	1. Fundação Educacional Monte Belo; 2. Clube da Boa Convivência de Laranjeiras.
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Pessoas com Deficiência	1. APAE; 2. Pestalozzi; 3. Profis.
Projetos de Geração de Renda	1. Fundação Metodista de Ação Social e Cultural; 2. Associação Beneficente Casa da Mulher; 3. Recuper Lixo.
Proteção Social Especial	
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos	1. Fundação Educacional Monte Belo
Serviço Especializado em Abordagem Social	1. Fundação Educacional Monte Belo
Serviço de Proteção Social Especial a adolescente em cumprimento de LA e PSC	1. Cáritas Arquidiocesana de Vitória
Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes	1. Fundação Metodista de Ação Social e Cultural; 2. Fundação Nova Esperança; 3. Casa do Amparo a Criança Carente de Vila Nova de Colares; 4. Fundação Educacional Monte Belo; 5. Cáritas Arquidiocesana de Vitória; 6. Lar Semente do Amor; 7. Lar Menino São João Batista; 8. Lar Batista Albertine Meador; 9. Associação Maria Zerbato de Amparo à Criança.

Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fundação Educacional Monte Belo; 2. CAC.
Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Associação Lar da 3ª idade Prof. Coelho Sampaio; 2. Instituto Franciscano; 3. Abrigo de idosos Abel Lino Portela; 4. Abrigo Lar Pouso da Esperança.

Fonte: Relatórios de Gestão e Planos Municipais de Assistência Social. Elaborado pela autora.

O SCFV tem por objetivo o desenvolvimento de novas sociabilidades e o fortalecimento da convivência familiar e comunitária, proporcionando o fortalecimento da função protetiva da família e aumentando a capacidade de autonomia do indivíduo (ESPÍRITO SANTO, 2014). Conforme as orientações na área da assistência, esse Serviço poderá ser ofertado no CRAS, em outras unidades públicas ou em entidades de assistência social. Em relação às entidades, ressalta-se que estas devem integrar a rede local³⁵, cuja coordenação é responsabilidade do coordenador do CRAS (sob orientação da Secretaria Municipal de Assistência Social) (BRASIL, 2012).

Esse Serviço deve ser referenciado ao CRAS e manter articulação com o PAIF (BRASIL, 2009). Compreende-se que os usuários devem ser encaminhados ao SCFV pelo CRAS, priorizando as famílias que já estão em acompanhamento pelo PAIF.

Além disso, a partir do reordenamento dos SCFV foi explicitada a necessidade de inserção de usuários considerados público prioritário, estabelecendo metas de atendimento. Essa situação, para ser efetivada, demanda articulação não apenas do SCFV com o PAIF, mas de todos os serviços socioassistenciais prestados no município. Aponta para o comando único da política e fortalecimento do SUAS (ESPÍRITO SANTO, 2014).

No caso do município de Serra, vimos que já existiam parcerias que foram se adaptando a nova reorganização da assistência. Desse modo, a estruturação dos serviços de convivência não ocorreu com o planejamento a partir dos dados da vigilância sócio assistencial e necessidade de complementação do trabalho social do

³⁵ Integrar a rede significa participar de reuniões sistemáticas no CRAS para definir responsabilidades, discutir fluxos e padrões de encaminhamento das entidades para o CRAS, do CRAS para as entidades, das entidades entre si e entre CRAS e CREAS (ou proteção especial) (BRASIL, 2012).

PAIF. Considerando essa realidade, deve-se ter o cuidado para que os serviços não se tornem ações fragmentadas, sem as devidas articulações e planejamento de gestão. É necessário que o município reestruture a rede de serviços de modo a garantir a necessária articulação da rede socioassistencial, o estabelecimento de fluxos, a estruturação de equipe necessária, o monitoramento e avaliação dos serviços. Para tanto, é preciso compreender como essas parcerias para execução dos SCFV tem se desenvolvido no município.

Em relação aos abrigos institucionais, estes são serviços da alta complexidade. Trata-se do acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral (BRASIL, 2013).

A Tipificação Socioassistencial traz os diferentes destinatários dos serviços de acolhimento: **1.** Crianças e adolescentes de ambos os sexos, inclusive com deficiência, sob medida de proteção (Art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente) e em situação de risco pessoal e social, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção; **2.** Adultos e famílias, inclusive para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento; **3.** Mulheres, acompanhadas ou não de seus filhos, em situação de risco de morte ou ameaças em razão da violência doméstica e familiar, causadora de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral; **4.** Jovens e adultos com deficiência, cujos vínculos familiares estejam rompidos ou fragilizados; **5.** Idosos com 60 anos ou mais, de ambos os sexos, que não dispõem de condições para permanecer com a família, com vivência de situações de violência e negligência, em situação de rua e de abandono, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos (BRASIL, 2013). Ou seja, o atendimento a esses segmentos permanece sendo prestado por intermédio das entidades não governamentais.

A partir dos dados, observamos que unidades públicas estatais de referência para oferta de serviços socioassistenciais (CRAS e CREAS) foram sendo executadas por

entidades através das parcerias. O convênio com a Fundação Educacional Monte Belo previa a contratação da equipe de referência para execução do PAIF e PAEFI.

Em 2012, foi realizado um termo de ajustamento de conduta entre a Prefeitura, SEPRON e o Ministério Público, a partir de denúncia, determinando a nomeação de candidatos aprovados em concurso público vigente no município, quanto às situações em que ainda persistirem contratados temporários, comissionados e/ou servidores terceirizados exercendo funções destinadas aos cargos de servidores aprovados em concurso. Por intermédio do Ministério Público, os profissionais contratados pela Fundação Educacional Monte Belo para execução do PAIF e PAEFI, foram substituídos por profissionais concursados (no que tange aos assistentes sociais e psicólogos), ainda que em capacidade inferior ao necessário.

Em suma, o levantamento apontou que, ao longo dos anos e de forma crescente, o município de Serra apoia-se em parcerias para execução de ações no âmbito da Política de Assistência Social. É possível afirmar a nível de proporcionalidade das ações desenvolvidas diretamente pelo setor público e daquelas realizadas através de parcerias, que o Estado tem sido subsidiário e complementar na área da assistência social.

Ao longo dos anos as mesmas ações continuaram sob a responsabilidade direta da Prefeitura, como: PROCAP (Programa de capacitação), Programa de Complementação de Renda, Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, Plantão Social, SOS idoso, um ou outro serviço de alta complexidade. Os demais permaneceram sendo executados por intermédio das parcerias com entidades não governamentais de assistência social.

3.3. OUTROS ASPECTOS DE ANÁLISE

A partir dos dados que foram levantados, também mereceram nossa atenção: a questão da transparência e publicização das informações, com vistas a propiciar um controle social mais efetivo das parcerias realizadas; o monitoramento e a avaliação das parcerias realizadas para execução da Política de Assistência Social; o caráter

religioso das entidades parceiras e a relação parcerias e vínculos dos trabalhadores do SUAS. Tais discussões contribuem para refletirmos sobre *o que de fato é ser complementar?*

3.3.1.A Transparência e Publicização das Informações como Instrumento de Controle Social

Considera-se de fundamental importância o incentivo à publicização das informações na área da assistência social. Os documentos pesquisados deveriam estar publicizados em locais de fácil acesso à população, tendo em vista a Lei de Acesso às Informações Públicas, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011a), e as próprias normativas na área da assistência social.

De acordo com essa Lei, é dever do poder público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando acesso a ela e sua divulgação. Apenas é resguardada a não autorização à informação no caso desta ser sigilosa. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Devendo, neste sentido, utilizar os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet) (BRASIL, 2011a).

Por sua vez, a NOB SUAS (BRASIL, 2012) aponta como um dos princípios éticos para a oferta da proteção socioassistencial no SUAS, a garantia do direito a receber dos órgãos públicos e prestadores de serviços o acesso às informações e documentos da assistência social, de interesse particular, ou coletivo, ou geral - que serão prestadas dentro do prazo da Lei nº 12.527, e a identificação daqueles que o atender (BRASIL, 2012).

Essa Normativa prevê ainda o princípio da disseminação do conhecimento produzido no âmbito do SUAS, por meio da publicização e divulgação das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários e trabalhadores, no sentido de que estes possam usá-las na defesa da assistência social, de seus

direitos e na melhoria das qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios (BRASIL, 2012)

A partir dessas considerações, avaliamos a importância da SEPROM disponibilizar na página da Prefeitura na internet, ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e atualizada. Os relatórios e planos municipais podem ser disponibilizados em formatos eletrônicos, de modo a facilitar a análise das informações, bem como os dados sobre as parcerias com entidades de assistência social.

Ao mesmo tempo, poderia haver um centro de documentação nessa Secretaria, responsável pelo armazenamento dos documentos e consulta do público em geral, assim como profissional designado para zelar e administrar o espaço, tornando possível que estes documentos se tornem também fontes de pesquisas. Um local criado para este fim pode dificultar com que esses documentos se tornem uso exclusivo daqueles que o elaboram e que muitas vezes deixam a secretaria e levam consigo as informações. Considerando também que os profissionais lidam com computadores antigos e em mau estado de conservação, pode ser que ao perder o equipamento, os documentos também foram perdidos. É necessário o arquivamento das documentações em meio impresso e digital, adequada estrutura e condições do trabalho.

Considera-se que a publicização das informações na área da assistência social permite o controle social mais atento da população e a dificuldade de utilização dos dados de forma equivocada para dissimular uma dada realidade. Ao ouvir uma informação sem ter conhecimento, esta pode se tornar uma verdade, ainda que seja uma informação falsa ou escamoteada.

Ao mesmo tempo, compreendendo o papel do Conselho de normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, incluindo aí aqueles prestados pela rede socioassistencial, é de suma importância primar pelo acesso e divulgação das informações de interesse público. Muitas vezes o excesso de burocratização para acesso a documentos pode ser um dificultador do processo de pesquisa realizado por qualquer cidadão. Como a defesa deste trabalho é de que o Conselho deve

justamente facilitar este acesso, para que as informações possam ser utilizadas no processo de controle social, é necessário garantir que este espaço mantenha arquivo documental para consulta pública.

Sabe-se que os relatórios de gestão, planos municipais, convênios, plano de capacitação, lei de diretrizes orçamentárias, plano plurianual no que se refere à assistência social, prestação de contas das entidades, passam por discussão e aprovação dos conselheiros. Para serem discutidos, tais documentos de alguma forma são disponibilizados aos conselheiros e poderiam ser arquivados em local adequado. O município de Serra conta com a Casa dos Conselhos. Este local poderia manter estes documentos arquivados para uso dos conselheiros e consulta pública, contribuindo de forma ainda mais efetiva com o controle social.

Sabe-se que o controle social também é colocado como necessário para se garantir o caráter de complementariedade do SUAS. A PNAS indica a possibilidade da sociedade participar dos momentos de proposição, elaboração, fiscalização e implementação das políticas sociais, sendo os conselhos e as conferências, além de outras instâncias, os espaços onde se efetivará essa participação.

A partir da análise documental, identificamos que o COMASSE atuou em diferentes frentes (participando ou promovendo ações): capacitação para conselheiros; organização das conferências municipais de assistência social e políticas afins; participação de conselheiros na Conferência Estadual de Assistência Social; seminários; visitas às entidades; inscrições de entidades; visitas aos projetos e programas da SEPRON; reuniões ordinárias e extraordinárias; reuniões das comissões com suas respectivas funções; reuniões da diretoria executiva do Comasse; deliberações e ações em prol de alternativas das políticas públicas municipais; atendimento e orientações às entidades para se inscrever no Conselho; aprovação de resoluções no âmbito da política; fiscalização de entidades; análise e aprovação de Plano de Aplicação; aprovação de prestação de contas anual dos gastos; participação na elaboração do orçamento municipal (SERRA, 2008).

Além de acompanhar a execução orçamentária, a gestão, a implementação e o planejamento da Política de Assistência Social, o conselho tem a função de

classificar e certificar as instituições que se configuram como entidades de assistência social.

A certificação das entidades exige muita coerência, responsabilidade e transparência por parte dos conselhos. Pois essa ação pode tanto fortalecer a assistência social como política pública de direito, quanto colocá-la como mero instrumento assistencial a serviço das instituições que só visam o interesse próprio em detrimento da garantia do direito público. Assim, a atuação do conselho é, em grande parte, definidora da articulação entre assistência social e as organizações não governamentais e, por isso, tem um papel importantíssimo para a consolidação da perspectiva de direito.

Por isso, se faz necessário investir na capacitação continuada dos conselheiros, na infraestrutura e recursos necessários ao desempenho dessa função. Deve-se compreender qual é a capacidade do conselho em cumprir todas as atribuições propostas, e especificamente a de controle e qualificação da rede socioassistencial, para se pensar em propostas e sugestões. De todo modo, torna-se inadiável a criação de um portal de transparência do Conselho que contenha informações que possam contribuir com o controle social, como, por exemplo, informações sobre as parcerias, recursos transferidos, prestação de contas, pareceres, entidades certificadas, etc.

Ao mesmo tempo, seria importante compreender a composição do COMASSE ao longo desses anos, qual foi a representação das entidades, as correlações de força, interesses e contribuições para o debate da complementariedade. A partir de registros no diário oficial do município de Serra sobre a composição do Conselho, é possível indicar que as entidades sempre se fizeram presentes como representantes da sociedade civil. A análise das atas das reuniões, a realização de entrevista com conselheiros-chaves poderá no futuro ampliar essa análise.

Destacamos, ainda, que a contribuição do Conselho Municipal é fundamental para a construção, aprovação e acompanhamento do Plano Municipal e relatório de gestão, o que remete à necessidade de capacitação dos conselheiros; a articulação em torno de propostas e sugestões; o necessário controle social e fiscalização da execução da Política de Assistência Social.

A nível federal verifica-se que no site do MDS consta informações sobre os pareceres técnicos de concessão e renovação do certificado de entidade beneficente de assistência social. Porém, não consta dados específicos sobre as entidades. No portal da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), no item “localize unidades e equipamentos”, “unidade conveniadas da rede de proteção social básica”, é possível identificar informações de entidades do município de Serra, no entanto, são dados desatualizados se comparado com as informações que conseguimos a partir da análise dos documentos de gestão.

Em relação às entidades, o APRIMORA-REDE, tem sua etapa inicial com a implementação do Sistema de Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (SCNEAS), o qual subsidiará o apoio para qualificação da execução, padrões de monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios sócio assistenciais, incrementando os processos de gestão para articulação dessas ofertas em rede (BRASIL, 2014).

Este cadastro eletrônico das entidades terá abrangência nacional e conterá informações referentes às entidades e organizações de assistência social em regular funcionamento no país, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios sócio assistenciais inscritos nos conselhos de assistência social (BRASIL, 2014).

Vimos que a necessidade deste cadastro foi colocada em várias Conferências Nacionais de Assistência Social e é um passo importante para o SUAS. O CNAS acredita que esse cadastro contribuirá para ter conhecimento detalhado sobre as ações desenvolvidas pela rede complementar na Assistência Social, seus trabalhadores, infraestrutura, dentre outras dimensões importantes para o SUAS (BRASIL, 2014).

Destacamos a necessidade de se promover formas e meios que incentivem a aproximação dos usuários e da população do acompanhamento e avaliação dos serviços, sendo imprescindível à publicidade e transparência dos processos na área da assistência, compreendendo a informação como um direito do cidadão reconhecida na Constituição de 1988 e defendida na PNAS, e como um instrumento de controle social.

3.3.2. Monitoramento e Avaliação das Ações Realizadas em Parceria com Entidades Não Governamentais de Assistência Social

Se as legislações nos vários níveis tratam as parcerias com entidades de assistência social como uma situação necessária para a execução dos serviços, programas e projetos, as mesmas normas indicam que essas ações devem estar sob monitoramento, avaliação e controle social, visando garantir a qualidade dos serviços e o caráter de complementariedade, de modo a não tornar essa relação mera terceirização dos serviços.

Antes de 2008 não foi encontrada nenhuma referência do processo de monitoramento e avaliação a nível municipal. A primeira é justamente deste ano, quando identificamos a instituição da Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) através da portaria nº 003 de 17 de setembro de 2008, com o objetivo de acompanhar, avaliar e emitir parecer técnico sobre projetos sociais na área de Assistência Social desenvolvidos no município da Serra, tendo dentre suas funções:

- Orientação às entidades prestadoras de serviços assistenciais sobre a PNAS;
- Estabelecimento de um trabalho integrado com as entidades no sentido de orientá-las quanto à otimização dos recursos financeiros provenientes da União, Estado e Município e parceria com outras políticas públicas para resolução de casos que exijam ações intersetoriais e intersecretarias;
- Promoção de capacitações em parceria com os Conselhos Municipais no intuito de aprimorar a atuação dos profissionais membros da rede prestadora dos serviços;
- Constatação dos atendimentos ao público alvo, avaliando o padrão de qualidade dos serviços prestados;
- Fornecimento de subsídios técnicos aos Fundos Municipais e aos Conselhos Municipais da área da Assistência Social de forma que suas ações e competências se revertam em prol da Política de Assistência Social;
- Proposição de medidas que garantam a melhoria dos serviços prestados.

Percebe-se que apesar de se tratar de uma comissão intitulada como de

“monitoramento e avaliação”, a maioria de suas funções estão mais relacionadas às entidades parceiras. Avalia-se que este foco ocorre devido ao fato da maior das ações de assistência social no município ser executadas pelas entidades parceiras.

Essa Comissão estabeleceu as visitas e encontros de supervisão como instrumentos para monitorar e avaliar os gastos, cronogramas, metas e objeto de convênio, conforme o planejado. Durante as visitas, os seguintes itens eram avaliados: instrumentos de registros utilizados; espaço físico e localização; documentação institucional, licenças e alvarás; capacidade técnica, recursos humanos contratados; cumprimento do objeto de convênio; e utilização do recurso pactuado. A partir disso, a Comissão realizava orientação e o acompanhamento das entidades (SERRA, 2010).

Essa CMA também promoveu avaliação junto às entidades conveniadas através da aplicação do formulário. Procuraram identificar a realidade e os aspectos facilitadores e dificultadores das ações desenvolvidas. Com base no levantamento realizado, foram organizadas capacitações e reuniões técnicas com temáticas que pudessem facilitar e qualificar o desenvolvimento das atividades nas referidas entidades.

A Prefeitura considera que os objetivos dos encontros temáticos foram: potencializar a orientação técnica e social dos agentes sociais que trabalham na assistência social; socializar a informação para conhecimento e usufruto dos benefícios oferecidos pela rede municipal; assessorar os RH das entidades na perspectiva de identificação das demandas e necessidades sociais; despertar nos representantes-dirigentes das entidades a importância de ampliar outras frentes de trabalho e modernizar seus serviços conforme o novo modelo de prestar Assistência Social (SERRA, 2009).

Também foi realizada pela Comissão a análise técnica dos Projetos Político Pedagógicos e Plano de Trabalho encaminhados pelos Fundos Municipais para convênio e renovação com a PMS.

A partir de 2011, com a nova organização da SEPRON, as funções antes realizadas pela Comissão de Monitoramento e Avaliação, tornaram-se atribuição da gerência

de gestão, especificamente do Setor de Monitoramento e Avaliação. Neste ano, este setor realizou as seguintes ações para acompanhamento das parcerias:

- Redimensionamento e adequação das prestações de contas à legislação atual;
- Realização de visitas institucionais periódicas de monitoramento às entidades;
- Avaliação técnica social e financeira dos processos de prestação de contas mensais;
- Orientação das entidades que pleitearam subvenção social, recursos do FIA (doações) e emendas parlamentares;
- Realização de pesquisas;
- Elaboração de instrumentos de coleta de dados de todos os projetos, programas e serviços de Assistência Social do município.
- Elaboração de instrumentos específicos de coleta de dados para Serviços de Acolhimento Institucional para idosos;
- Coleta de dados das Instituições de Longa Permanência.

A partir de 2012, a equipe de monitoramento vem priorizando o acompanhamento das ações desenvolvidas pelas entidades conveniadas através de pareceres técnicos, análises psicossociais e de contabilidade, tendo como instrumentos os relatórios das ações, o Plano Municipal e as prestações de contas. O monitoramento vem buscando realizar orientação, encontros e visitas institucionais (SERRA, 2012).

Os desafios e propostas elencadas pelo Setor para o ano de 2012 revelam o esforço da Secretaria em planejar ações de monitoramento e avaliação, com uma maior abrangência se comparado aos anos anteriores:

Elaboração do Plano de Monitoramento do setor de acordo com as legislações vigentes;
Análise técnica social e financeira dos processos mensais de prestação de contas;
Construção de calendário e instrumento de visita institucional de acordo com a PNAS; o SUAS; NOB/RH e Convênio 2012;
Aplicação do instrumento de coleta de dados aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de crianças e adolescentes que recebem subvenção social e avaliação dos serviços;
Realização de capacitações continuadas junto à rede sócio assistencial do município;
Sistematização dos procedimentos e processos de renovação de convênio

de acordo com a legislação vigente e com os instrumentos fornecidos pela Gerência de Gestão do SUAS/Monitoramento;
Continuidade do processo de fortalecimento do monitoramento e avaliação desencadeado em 2010;
Aumento efetivo da equipe técnica do setor para o desenvolvimento das ações planejadas;
Avaliação nutricional (profissional especializado) dos alimentos fornecidos para o usuário, considerando o grande quantitativo de alimentos inadequados comprados com recurso conveniado (SERRA, 2011, p. 121).

É possível perceber o caminhar da Secretaria em direção à adequação das ações em parceria ao preconizado pelo SUAS, definindo estratégias para realizar o monitoramento e avaliação das ações pactuadas. É importante salientar, todavia, a importância do investimento em recursos humanos (em conformidade com a NOB RH) para efetivação das várias atividades que envolvem o monitoramento e a avaliação, pois na maioria das vezes, o que percebemos é a sobrecarga de um profissional para a realização de várias e diversas funções.

Dotar a Secretaria de recursos humanos capacitados, instrumentais e condições de trabalho para a realização dessas ações, é fator primeiro para se pensar o processo de monitoramento e avaliação, conforme previsto nas normativas na área da assistência social.

A NOB RH aponta algumas funções essenciais da gestão municipal: gestão do sistema municipal de assistência social; coordenação da proteção social básica; coordenação da proteção social especial; planejamento e orçamento; gerenciamento do FMAS; gerenciamento dos sistemas de informações; monitoramento e controle da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios; monitoramento e controle da rede socioassistencial; gestão do trabalho; apoio às instâncias de deliberação (BRASIL, 2006). Separa assim, o monitoramento e controle da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios, do monitoramento e controle da rede socioassistencial.

Considera-se que a avaliação e o monitoramento devem ser interligados ao diagnóstico, planejamento e execução das ações. Esses processos devem se inter-relacionar como uma totalidade dinâmica, no processo cotidiano da gestão, e envolve diretamente funções da Vigilância Socioassistencial. Para isso, é necessário investir na construção e sistematização de bases de dados; desenvolvimento dos indicadores sociais; construção de ferramentas informacionais; ficha de

monitoramento dos CRAS e CREAS; pesquisas e relatórios mensais dos equipamentos públicos.

Compreendemos que além do monitoramento e da avaliação, também é essencial que a SEPRON desenvolva em conjunto com as entidades, o planejamento das ações, assim como participe do direcionamento e gerenciamento das atividades desenvolvidas. Pois, se a entidade recebe o recurso, planeja e executa as ações de forma isolada, isso se caracterizaria como mero repasse, ou seja, terceirização e não parceria como proposto na PNAS. É indispensável também que as entidades compreendam o caráter de complementariedade proposto pelo SUAS, para que não se tornem joguete de interesses neoliberais.

Não fica claro nos documentos oficiais como ocorre essa relação entre Secretaria e entidades, sendo uma interessante questão para pesquisa. É necessário compreender como de fato são discutidas as ações, como ocorre o planejamento e gerenciamento das ações. Essa reflexão ajudaria a compreender com maior profundidade como ocorrem as parcerias realizadas no município para execução da assistência social.

Em meio a essa discussão, também ressaltamos a importância dos Planos Municipais e Relatórios de Gestão no processo de monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social.

O Plano Municipal de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS. É uma responsabilidade do órgão gestor da política que o submete à aprovação do Conselho de Assistência Social. A nível municipal é de responsabilidade da SEPRON a elaboração do Plano.

A NOB SUAS aponta a estrutura que deve compor o Plano: diagnóstico sócio territorial; objetivos gerais e específicos; diretrizes e prioridades deliberadas; ações e estratégias correspondentes para sua implementação; metas estabelecidas; resultados e impactos esperados; recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; mecanismos e fontes de financiamento; cobertura da

rede prestadora de serviços; indicadores de monitoramento e avaliação; espaço temporal de execução (BRASIL, 2012).

Trata-se de um documento importante para execução das ações a serem desenvolvidas na área da assistência social e que requer o conhecimento amplo do território de Serra, ou seja, das dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que o caracteriza, reconhecendo as suas demandas e potencialidades. Fazendo-se necessária a articulação contínua com a vigilância socioassistencial, área essencialmente dedicada à gestão da informação, comprometida com o apoio efetivo às atividades de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais.

É necessário, ainda, o amplo conhecimento da Política em questão; a compreensão sobre a rede socioassistencial disponível no território, bem como de outras políticas públicas; o reconhecimento da oferta e da demanda por serviços sócio assistenciais e definição de territórios prioritários para a atuação da Política de Assistência Social, com o objetivo de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários (BRASIL, 2012).

Avalia-se que o conhecimento técnico acerca do processo de planejamento, monitoramento e avaliação no âmbito do SUAS também contribui significativamente para qualidade do Plano Municipal, bem como a articulação de diferentes saberes profissionais em sua construção.

Por sua vez, os relatórios de gestão são importantes instrumentos para avaliar o cumprimento das realizações, dos resultados ou dos produtos, obtidos em função das metas prioritárias, estabelecidas no Plano de Assistência Social; bem como da aplicação dos recursos (BRASIL, 2004). Assim, não se trata apenas de apresentar dados, mas analisa-los em conformidade com o planejamento realizado, avaliando as ações propostas para aquele ano, apontando avanços e sugerindo mudanças para o desenvolvimento da política no município.

Fica claro a partir da leitura documental o quanto o município avançou na elaboração dos documentos e o quanto ainda precisa avançar. É a partir do ano de

2008 que a Secretaria traz um maior detalhamento das ações planejadas e executadas na área da assistência social. Mais especificamente em 2011 os documentos apresentam uma maior adequação das ações ao preconizado pela PNAS no que tange aos níveis de proteção, serviços, programas e projetos.

Em relação às entidades conveniadas, observa-se que também neste ano – 2011 – há uma maior especificação das entidades, com a discriminação das ações em que estas atuam e os recursos dos fundos municipais (da assistência e da infância e juventude) que foram destinados.

Sabe-se que elaborar um plano exige um esforço para superar a ausência histórica de informações e dados, tornando-se imprescindível o estímulo a pesquisas e estudos que subsidiem diagnósticos e fundamentem a definição de prioridade e metas. A qualificação do processo de elaboração desses documentos se trata de um processo progressivo que exige do poder público maior investimento na capacitação política, técnica e ética dos sujeitos sociais envolvidos.

3.3.3. O Caráter Religioso das Entidades Parceiras na Execução do SUAS

Observa-se que a maior parte das entidades que compõem a rede socioassistencial do SUAS no município de Serra e que realizam parceria com a SEPRON possuem ou já possuíram caráter religioso.

Ao longo da história, no Brasil, a assistência foi compreendida e executada como forma de solidariedade social aos pobres, doentes e incapazes, numa perspectiva de ajuda por grupos filantrópicos e religiosos. As primeiras iniciativas de atendimento aos necessitados ocorreram no seio das Igrejas, especialmente da Igreja Católica. As ações desenvolvidas tinham cunho de dever moral, concebidas com base na caridade e generosidade cristã enquanto benemerência cedida em favor dos menos *afortunados*, de forma individualizada (ASSIS, acesso em 03 nov. 2008; SPOSATI, 2008).

Filantropia e assistência

[...] associavam-se intimamente às práticas de caridade no Brasil. Dependiam de iniciativas voluntárias e isoladas de auxílio aos pobres e desvalidos da 'sorte'. Estas iniciativas partiam das instituições religiosas que, sob o prisma da herança moral cristã, dispensavam seus cuidados, oferecendo abrigos, roupas e alimentos, em especial às crianças abandonadas, aos velhos, e doentes em geral [...] (ESCORSIM, 2008, acesso em 19 jun. 2010).

No caso das parcerias realizadas no município de Serra, identificamos, por exemplo, a Cáritas Arquidiocesana. Esta instituição faz parte da rede de atuação social da Igreja Católica e suas ações são desenvolvidas de forma integrada com a Pastoral do Menor e outras pastorais sociais, com grupos organizados das paróquias, movimentos sociais e em parceria com instituições governamentais e não governamentais.

A Cáritas foi criada em 1967. Com as mudanças na legislação brasileira, atualmente é uma entidade civil beneficente de assistência social de fins não econômicos. Com personalidade jurídica própria, possui inscrição no Conselho Estadual e nos Conselhos Municipais de Assistência Social, entre outros Conselhos de Direito³⁶. Percebe-se que se trata de uma instituição que prestava assistência antes de sua constituição enquanto política pública em 1988.

Outras instituições também possuem essa vinculação, como é o caso da Junta de Ação Social Batista, Casas de Educação Padre Gaillac, Associação Ministério Lar Semente do Amor, Cidade do Garoto. Citamos essas instituições propositalmente, pois elas realizaram parceria com a SEPROM durante todo o período temporal analisado.

A Junta de Ação Social Batista (JASB) é uma organização executiva da Convenção Batista do Estado do Espírito Santo que tem como tarefa “fomentar a participação dos batistas capixabas nas ações de cunho social em todo o território estadual”. Colocam-se como parceiros do Estado para a consecução dos objetivos constitucionais: “Cremos que, agindo assim, cooperamos na propagação da Palavra do Evangelho, na prática, oferecendo o que os cristãos têm de melhor: o Amor a

³⁶ Informações sobre a Cáritas Arquidiocesana disponível em: <<http://www.aves.org.br/secao/caritas>>. Acesso em 15 de março de 2014.

Deus e aos nossos semelhantes”³⁷. O Lar Batista Albertine Meador, vinculado a JASB, comemorou 64 anos de funcionamento no ano de 2013, ou seja, existe desde 1950 e vem acompanhando as mudanças na área da assistência social.

A Sociedade Civil Casas de Educação é o nome jurídico da Congregação Sagrado Coração de Maria, sua sede é localizada em Belo Horizonte, Minas Gerais (MG). Essa congregação nasceu em 1849 na França. Atualmente, as Religiosas do Sagrado Coração de Maria se dedicam à evangelização em Colégios, Universidades, Paróquias, Comunidades Eclesiais de Base, Creches e em diversas outras Obras e Pastorais.

O Projeto Vida Padre Gailhac desenvolvido no território de Jardim Carapina, Serra, é vinculado a Congregação Sagrado Coração de Maria. No site dessa organização podemos encontrar a seguinte descrição: seu público beneficiário são crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, de forma continuada e sob execução direta³⁸. Tem como objetivos:

Desenvolver ações que promovam o crescimento de crianças e adolescentes, abrangendo aspectos psico-sócio-familiares;
Garantir a socialização dos adolescentes por meio de vivências que possibilitem a construção da cidadania, promovendo capacitação profissional para a geração de trabalho e renda;
Possibilitar a vivência e a expressão da espiritualidade junto aos funcionários, crianças e adolescentes assistidas pelo “Projeto Vida”, visando à harmonização e motivação no ambiente de trabalho e na relação sócio familiar (Acesso em 15 de março de 2014).

Este projeto acontece através da ação voluntária das religiosas, educadores, pais e educandos da unidade do Sagrado de Vitória. No site da entidade consta que os voluntários com diversas habilidades ensinam crianças, adolescentes e jovens do bairro Jardim Carapina em diferentes áreas do conhecimento.

A Associação Ministério Lar Semente do Amor é uma Associação civil e religiosa, de caráter cultural sem fins lucrativos de cunho filantrópico, beneficente caritativo. Seu escopo maior é receber, abrigar, manter e educar crianças e adolescentes

³⁷ Informações sobre o JASB disponível em: <<http://www.batistas-es.org.br/index.php/quem-somos-jasb>>. Acesso em 15 de março de 2014.

³⁸ Disponível em: <<http://www.redesagradovitoria.com.br/projetos-sociais/projeto-vida-padre-gailhac/>>. Acesso em 15 de março de 2014.

abandonadas³⁹. Suas atividades são desenvolvidas tendo como alvo “educar os menores segundo princípios cristãos eminentemente bíblicos, visando desenvolvê-los em seus aspectos: culturais, psíquicos e profissionais, a fim de integrá-los na sociedade para o exercício da cidadania” (Acesso em 15 de março de 2014).

A Cidade do Garoto é uma Instituição filantrópica sem fins lucrativos, administrada desde 1990 pela Sociedade Brasileira de Cultura Popular. A Sociedade Brasileira, constituída pelas Irmãs Milicianas de Cristo, data de 1960 quando atendia em regime de orfanato. Com as mudanças na área da assistência, passou a oferecer serviço de convivência e fortalecimento de vínculos⁴⁰.

Outras instituições que não elencamos aqui também possuem vinculação às diferentes ordens religiosas da Igreja Católica ou Igreja Batista, como a Fundação Fé e Alegria, Fundação Nova Esperança, Ordem Religiosa Escola Pias, Lar Batista Albertine Meador, Instituto Franciscano, dentre outras.

Algumas dessas instituições já prestavam assistência às crianças, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, antes mesmo da regulamentação da assistência enquanto política pública na década de 1980. Historicamente, grupos e entidades privadas mantêm relações com o Estado nas diferentes esferas, tendo acesso ao fundo público para a implementação de serviços e programas assistenciais.

Na relação com essas entidades podem ser reproduzidas velhas práticas de ajuste moral reintroduzindo os valores de benemerência, da caridade, reforçando a tensão entre o direito social e a ajuda aos pobres. Ao mesmo tempo, a partir do momento em que muitas delas passam a receber recurso público, realizar parceria com as prefeituras, se profissionalizarem, contratarem um número maior de profissionais, pode haver a tendência de que esses princípios fundantes não interfiram nas ações realizadas, havendo a ruptura com muitos dos propósitos espiritualistas, como indicou Sposati (2008) anteriormente.

³⁹ Informações disponíveis em: <<http://www.larsementedoamor.org.br/>>. Acesso em 15 de março de 2014.

⁴⁰ Informações disponíveis em: <<http://cidadedogaroto.blogspot.com.br/>>. Acesso em 15 de março de 2014.

No entanto, o fato da fundação de uma entidade se relacionar com determinada religião, não impede que a execução da política se dê na perspectiva dos direitos, contribuindo com o controle e a exigência de cumprimento dos direitos sociais.

Compreendemos, assim, que existem vários determinantes na compreensão dessa temática que precisam ser aprofundados e analisados. Deve-se buscar desvendar as dimensões que não são visíveis, que não são dadas.

3.3.4. A Relação entre as Parcerias e os Vínculos do Trabalhador do SUAS

Desde 2005, a PNAS apontou para a necessidade inequívoca de elaboração de uma NOB sobre recursos humanos, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em dezembro de 2006. A NOB/RH traça princípios e diretrizes para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, estabelece princípios éticos e diretrizes para a política de capacitação, planos de carreira, cargos e salários, entre outros aspectos.

Tendo como base as tendências neoliberais a partir da década de 1990, é possível presumir as dificuldades concretas para realização dessas diretrizes nas diferentes instâncias (federal, estadual e municipal). De fato, a questão dos recursos humanos tem assumido características específicas na assistência, pela sua tradição de não política, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas (COUTO et al. 2010).

Para Cavalcante e Prêdes (2010), os profissionais da esfera pública estatal que atuam na área social são duplamente afetados pela precarização do trabalho: primeiro, por se inserir como assalariados que vendem sua força de trabalho para sobreviver; segundo, porque atuam numa realidade contraditória, em meio ao aumento da demanda e redução do financiamento das políticas sociais.

O Estado brasileiro tem buscado aproximar-se dos padrões de gestão do setor público ao setor privado ao adotar duas estratégias-chaves. A primeira diz respeito

“à redução dos custos da máquina pública que se efetivou com o enxugamento do quadro de pessoal – demissões, privatizações, terceirizações –, redução dos salários pagos e corte de benefícios” (BORGES, 2004 apud CAVALCANTE; PRÉDES, 2010, p.12).

A segunda estratégia é que se relaciona diretamente com o tema de nossa pesquisa, tem a ver com a

a flexibilização das relações de trabalho, através de formas de contratação atípicas, sem recorrer ao concurso público e com remuneração fora dos parâmetros estabelecidos nos planos de cargos e salários – são os contratos por prazo determinado, temporários, por prestação de serviços e/ou associados a um determinado projeto (BORGES, 2004 apud CAVALCANTE; PRÉDES, 2010, p.12).

Para Couto et al. (2010, p. 61), as questões que envolvem as condições, relações e gestão do trabalho na assistência, “ganham maior complexidade quando se considera que grande parte dos serviços, programas e projetos é prestada por entidades privadas que integram a rede socioassistencial nos territórios de abrangência do CRAS e CREAS”.

O que se observa atualmente é que muitas prefeituras, como o caso da Serra, se utilizam desse expediente “temporário” para contratar profissionais para executar ações de caráter permanente, que demandaria cargo criado no âmbito da Secretaria e admissão por meio de concurso público. No município pesquisado, a contratação de funcionários da assistência ocorre por meio de quatro formas: efetivo (estatutário), contrato por tempo determinado, terceirizado e comissionado. Esses diferentes vínculos podem trazer rebatimentos diretos para o desenvolvimento da Política de Assistência Social e para o próprio trabalhador do SUAS.

O contrato por tempo determinado é previsto na Constituição de 1988 para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Essa forma de contratação exime o contratante de diversos custos (encargos e benefícios como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), multa rescisória, por exemplo), o que significa vantagem para o empregador. Para o empregado, a substituição do concurso público por contratos temporários significa a falta de segurança e perspectiva de futuro do profissional na instituição.

Por sua vez, a terceirização pode ocorrer de diferentes maneiras. Quando, por exemplo, a prefeitura terceiriza os serviços de limpeza e alimentação. Empresas concorrem por meio de processo licitatório para administrar esses serviços. Apesar desse profissional ter todos os direitos previstos na CLT, como férias, 13º salário, aviso prévio, fundo de garantia e seguro desemprego, nem sempre os mesmos são respeitados. Além disso, esses trabalhadores acabam tendo jornadas mais extensas, impactando em sua saúde, salários mais baixos, redução de benefícios, sendo um vínculo de trabalho ainda mais precarizado. Outro problema é a grande rotatividade de profissionais, com impactos na qualidade dos serviços socioassistenciais e na prática organizativa dos trabalhadores. Somado a isso, nem sempre as contratações ocorrem por meio do processo seletivo publicizado e transparente.

Outra forma de terceirização é quando por meio de convênio com entidades de assistência, há a previsão de contratação de profissionais para serviços de caráter contínuo, como no caso do convênio com a Fundação Educacional Monte Belo para execução do PAIF e PAEFI. No ano de 2014, os trabalhadores do SUAS têm se articulado por meio do Fórum de Trabalhadores do SUAS do município de Serra para cobrar providências em relação a efetivação do Termo de Ajustamento de Conduta e da situação da Política de Assistência Social no município. No entanto, observa-se que a participação neste espaço tem se resumido aos profissionais concursados e a reduzidas categorias profissionais, o que também pode ser explicado pela precarização dos vínculos trabalhistas e insegurança em relação ao emprego.

Os municípios justificam que a contratação por intermédio das entidades é a forma que encontram para contratar profissionais fora da folha de pagamento da prefeitura, por causa do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁴¹. Essa Lei, criada durante o governo de FHC, define regras rígidas que visam o fim do déficit público, prevendo a redução dos gastos do Estado com a folha de pessoal. Para isso, é fixado percentual para o município com a definição de penalidade para aqueles que não cumprirem as metas estabelecidas pela regulamentação da Lei.

⁴¹ Para maiores informações consultar o endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>.

Tal afirmativa permite-nos indagar: a contratação de pessoal por intermédio das entidades, ainda que com recurso público, de fato desobriga o município de registrá-los na folha de pagamento? O gasto com pessoal entra apenas na prestação de contas da entidade? É possível afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal não considera como despesa de pessoal os gastos oriundos de contratos terceirizados e isso acaba incentivando a utilização desse recurso para contratação ou se trata de uma interpretação equivocada?

Tais questões precisam ser melhor problematizadas e envolve a discussão sobre orçamento público, financiamento, Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao que parece, essa Lei é um entrave para implementação do SUAS conforme prevê a NOB RH e se torna uma motivação para realização de convênio com entidades e as terceirizações. O que não pode ser deslocado do contexto de fortalecimento das medidas neoliberais no Brasil.

Outro tipo de vínculo é o cargo comissionado, previsto na Constituição de 1988 no artigo 37: as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Os cargos comissionados são estabelecidos em função da relação de confiança existentes entre o trabalhador e a autoridade responsável por sua designação, em caráter temporário. São cargos de livre nomeação e exoneração, que dispensa a aprovação prévia em concurso público. Compreende-se que estes cargos destinam-se as funções de direção e chefia, conforme artigo 37 da Constituição, no entanto, o que se observa em alguns municípios são os desvios de finalidade dos cargos em comissão para atuarem nos equipamentos da Política de Assistência Social.

Toda a realidade exposta é limitadora para efetivação da NOB RH que coloca a necessidade de garantir o profissional efetivo e o concurso público como forma de ingresso na carreira. No entanto, essa já é uma discussão que tem sido pautada pela sociedade civil em alguns espaços de controle social.

Na última Conferência Nacional de Assistência Social (IX) em 2014, entre as deliberações estavam: 1. Que o governo federal, através de legislação própria, destine 10% do fundo social do pré-sal, para investimento na Política Pública de Assistência Social; 2. Que as despesas da Assistência Social (Lei 8742/93) não sejam objeto de limitação de empenho nos termos do artigo 9º, parágrafo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), por constituírem obrigações constitucionais ou legais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o que lhes confere natureza de despesa obrigatória; 3. Propor alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal para assegurar que as ações de natureza continuada da Política de Assistência Social, definidas em legislação orçamentária ou normas específicas da área, possam admitir recursos humanos concursados fora dos limites percentuais com gasto de pessoal, estabelecidos por lei para os respectivos entes.

Ademais, com intuito de solucionar a defasagem de profissionais, a fragilidade dos vínculos trabalhistas, a rotatividade dos trabalhadores, e, desse modo, otimizar o atendimento da população, foi inserido na LOAS, por meio da Lei nº 12.435 de 2011, o Artigo 6-E que autorizou o pagamento de profissionais que compõem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta dos serviços sócio assistenciais. Este ato tornou-se um importante dispositivo no sentido de potencializar o processo de seleção e contratação de pessoal para o SUAS.

A Resolução do CNAS Nº 32 de 28 de novembro de 2011, estabelece percentual dos recursos do SUAS, cofinanciados pelo governo federal, que poderão ser gastos no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência:

Os Estados, Distrito Federal e Municípios poderão utilizar até 60% (sessenta por cento) dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, destinados a execução das ações continuadas de assistência social, no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência do SUAS, conforme art. 6º-E da Lei 8.742/1993 (CNAS, 2011).

Essas normativas constituem importantes dispositivos no sentido de potencializar o processo de seleção e contratação de pessoal para o SUAS, haja vista ter disponibilizado uma receita para tal fim, contribuindo para a valorização dos trabalhadores do SUAS.

A NOB RH (BRASIL, 2011c, p. 53-54) também definiu diretrizes específicas para as entidades e organizações de assistência social, que são:

- Valorizar seus trabalhadores de modo a ofertar serviços com caráter público e de qualidade conforme realidade do município. Isso quer dizer que as entidades prestam serviços de finalidade pública e devem buscar alinhamento aos princípios éticos dos trabalhadores do SUAS;
- Executar plano de capacitação em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Capacitação, ou seja, os trabalhadores das entidades também devem participar de ações de educação permanente;
- Viabilizar a participação de seus trabalhadores em atividades e eventos de capacitação e formação no âmbito municipal, estadual, distrital e federal na área de assistência social. A profissionalização, assim, deve alcançar tanto as equipes de referência, quanto as equipes das entidades e organizações que compõem o SUAS. A participação em processos de qualificação é importante para qualificar os serviços prestados;
- Buscar em parceria com o poder público, o tratamento salarial isonômico entre os trabalhadores da rede pública e da rede prestadora de serviços socioassistenciais. Indicando, então, a necessidade de não haver diferença salarial entre o profissional efetivo e o contratado pelas entidades;
- Manter atualizadas as informações sobre seus trabalhadores, disponibilizando-as aos gestores para alimentação do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS, assim como é requisitado em relação ao servidor efetivo.

Apesar das entidades e organizações que fazem parte da rede socioassistencial serem submetidas aos mesmos princípios e diretrizes do SUAS, Couto et al. (2010) sinaliza que ainda há um número significativo de voluntários do ponto de vista dos vínculos empregatícios colaboradores dessas instituições. Essa realidade também foi evidenciada na pesquisa realizada pelo IBGE. Tal fato reforça estigmas que associam historicamente a assistência social à filantropia e à benemerência.

Segundo Montaña (2007), o voluntariado⁴² trata-se de uma contribuição de particulares, oferecida por indivíduos como aproveitamento do chamado tempo livre. Nesse caso há o risco de substituir a “atividade profissional/assalariada, garantidora de qualidade e permanência, pelas tarefas voluntárias, fugazes e de qualidade duvidosa que, por sua vez, são geradores de ainda mais desemprego” (MONTAÑO, 2007, p. 212).

Ao mesmo tempo, Antunes (2005, p. 108) reforça que esse tipo de trabalho permite “a proliferação, nesse cenário aberto pelo neoliberalismo e pela reestruturação produtiva, de distintas formas de precarização do trabalho frequentemente sob o manto da ‘flexibilização’, seja salarial, de horário, funcional ou organizativa”.

As diferentes formas de precarização impactam diretamente no processo de trabalho dos diferentes profissionais e na prestação dos serviços sócio assistenciais, rebatendo sobre um público historicamente excluído de bens e serviços, com reais dificuldades também de efetivação do SUAS. Pois, a questão dos trabalhadores na assistência constitui um dos eixos fundamentais do SUAS, exigindo alterações nos processos de trabalho dos profissionais no sentido de estabelecer uma consonância com os marcos regulatórios da Política.

Ademais, conforme Araújo et al. (2010, p. 116-117), “a concepção da Assistência Social como direito exige dos trabalhadores a superação de formas de atuação configuradas pela mera viabilização de programas e projetos, devendo-se afirmar, essencialmente, pela fruição de direitos [...]”. Dentre essas mudanças, há a necessidade “de fundamentos teóricos, técnicos e operativos que possibilitem o fortalecimento de práticas, debates orientados à proposição de ações que viabilizem a autonomia dos usuários e fortalecimento de seus projetos individuais e coletivos”.

A maior qualificação dos servidores e trabalhadores da assistência social permite que tais sujeitos estejam menos propícios a manipulação e mais preparados para enfrentar os jogos de pressão política e de cooperação nos espaços institucionais, conferindo qualidade e consistência teórica, técnica e política ao trabalho realizado.

⁴² Simões (2009) traz algumas possibilidades de contratação de profissionais pelas entidades: para prestação de serviços (serviços de terceiros não empregados); trabalho temporário; contrato por prazo determinado; estagiários; regime de tempo parcial.

Priorizar os trabalhadores, na perspectiva da sua valorização implica que no processo de avanço e consolidação da Política de Assistência Social, os trabalhadores alcancem sua dignidade no trabalho, superando a precarização, em suas diferentes nuances nas transformações do mundo do trabalho.

4. CONCLUSÕES

O objetivo deste trabalho foi analisar a evolução das parcerias na execução da Política de Assistência Social no município de Serra/ES, de modo a contribuir com a discussão sobre a complementariedade na PNAS.

No I Capítulo apresentamos o conjunto de ideias que fundamentaram a implementação das medidas neoliberais adotadas no Brasil. Ideias essas que reforçam a necessidade da liberdade individual, da competição social, da livre concorrência e do Estado como “mal necessário”, verdadeiro parceiro do capital. No campo social, vimos com Friedman (1974) que a ação do Estado deve se restringir à área de caridade pública no auxílio à pobreza e de preferência em caráter complementar. No Brasil, as medidas neoliberais acarretaram um desmantelamento de direitos consagrados na Constituição de 1988 e a transferência de serviços sociais para o “terceiro setor”. Neste ponto sentimos a necessidade de desmistificar a ideia que de o “terceiro setor” equivaleria à sociedade civil, termos esses tratados como sinônimos por muitos neoliberais. Para isso, recorreremos a Gramsci e entendemos a sociedade civil enquanto esfera de natureza conflitiva, onde se desenrolam as disputas entre os interesses e projetos de classe e que junto com a sociedade política conforma o Estado em sentido ampliado.

Assim, evidenciamos a tentativa neoliberal em utilizar o discurso do “terceiro setor” com o objetivo de subordinar a sociedade para dar legitimidade à reforma do Estado, sendo uma estratégia para neutralizar os conflitos e apagar as diferenças de projetos societários. Concordamos com Sitcovscky (2005), de que à medida que as organizações não governamentais assumem tarefas de executoras de políticas sociais, elas podem perder características de reivindicações e resistências. No entanto, para afirmar categoricamente se isso tem ocorrido, é necessário outro estudo que permita apreender esta dinâmica.

No II Capítulo discutimos os principais impactos do neoliberalismo para as políticas sociais. O crescimento das parcerias para execução do SUAS tem relação com a tendência nacional de focalização, descentralização e privatização das políticas sociais. O que, por sua vez, relaciona-se diretamente com a necessidade de

diminuição do déficit fiscal, redução do gasto público e a necessidade de manter altas taxas de juros, etc. Isso ajuda-nos a compreender a tendência do estabelecimento de parcerias a nível municipal, pois Serra também se insere nesse contexto.

Compreendemos também os impactos no que se refere especificamente ao Sistema de Seguridade Social Brasileiro. Trouxemos o debate de Mota (2009) sobre a centralidade que a Política de Assistência Social tem tomado como política estruturadora e não mais mediadora de acesso a outras políticas e como se tem buscado transformar a família e a comunidade em células de uma sociedade solidária e cooperativa, sendo as parcerias com entidades não governamentais incentivadas.

Embora a Constituição de 1988 tenha feito o reconhecimento legal da assistência social como direito, isso não provocou uma inversão imediata na execução das ações nessa área. Algumas entidades historicamente desenvolviam ações assistenciais e permaneceram executando essa política pública, agora em nova lógica e segundo parâmetros e critérios pré-estabelecidos. Há ainda um longo caminho a se percorrer para se garantir o caráter público e de direito da assistência social, que envolve aspectos bem mais amplos e estruturais do que a questão das parcerias.

A partir da revisão bibliográfica identificamos que o incentivo às parcerias e seu crescimento no Brasil relacionam-se ao conjunto das ideias neoliberais difundidas e colocadas em prática a partir da década de 1990. Nessa lógica, as parcerias são instrumentos para a transferência das ações sociais para o “terceiro setor”. No entanto, identificamos outro discurso que associa as parcerias à perspectiva de fortalecimento da participação social. Supomos que o debate sobre a complementariedade na PNAS incorpora esses dois aspectos, o que acaba gerando inconformidades, dúvidas e falta de clareza e concepção em relação ao tema.

Além disso, o próprio histórico da assistência no Brasil também contribui para o estabelecimento das parcerias, pois muitas das entidades já executavam ações antes da LOAS e apenas se adaptaram à nova legislação. As ações já eram destinadas a públicos específicos, como crianças, adolescentes, idosos, mulheres.

Ações socioeducativas, que muitas vezes articulavam educação e assistência, abrigo e acolhimento a esses segmentos, etc. Ao que parece, à medida que as legislações, normativas e orientações foram delimitando as ações da Política de Assistência, como por exemplo, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, as adequações foram sendo realizadas sem necessariamente se pensar e planejar a necessidade de continuidade da execução por intermédio das entidades parceiras. Como as entidades já existiam e executavam ações na área, a tendência foi dar continuidade às parcerias e ampliar essa forma de execução, até porque os avanços na área não pararam, exigindo continuidade das ações e oferta do SUAS.

No município pesquisado, a maior parte das entidades é de cunho religioso e atuou em apenas um âmbito de proteção, com exceção da Fundação Metodista de Ação Social e Cultural, Fundação Educacional Monte Belo, Cáritas Arquidiocesana de Vitória, Lar Semente do Amor e CAC. De 2001 a 2012 a atuação das entidades foi maior na proteção social básica e nos mesmos serviços, com pequenas oscilações ao longo do período temporal pesquisado. Sinalizamos que nesses anos, a tendência de estabelecimento das parcerias para execução da PAS foi crescente, houve um crescimento de 133,3% no número de entidades.

Embora não tenhamos nos aprofundando no perfil das entidades parceiras, um estudo deste tipo permitiria compreender melhor como, na atualidade, se processa a complementaridade no município da Serra. Identificar o histórico dessas entidades que hoje realizam parceria com a SEPROM, as principais mudanças que se processaram ao longo dos anos, como se efetiva a relação com a Secretaria, se houveram mudanças ou adaptações de seus propósitos fundantes e do caráter religioso das ações desenvolvidas e se há conflitos ideológicos com a lógica de direito são elementos importantes. Assim como, compreender como alguns princípios religiosos fundantes das atividades desenvolvidas por determinadas entidades podem reforçar perspectivas conservadoras de manutenção do status quo e de compreensão da assistência como sinônimo de assistencialismo (ajudas pontuais destinadas as camadas mais pobres da sociedade, sem a perspectiva de transformar a realidade social).

Ainda hoje a assistência muitas vezes é tratada como política secundária, não merecendo a devida atenção por parte de muitos gestores. Apesar da lei, ainda não é unânime a compreensão de que as provisões assistenciais devem ser colocadas no plano das garantias de cidadania, dos direitos sociais sobre a vigilância do Estado. Ações imediatistas, não programáticas, permanecem na condução da política, inclusive no estabelecimento de parcerias. Tem-se no contexto neoliberal o reforço da ideia de que a assistência pode ser prestada de qualquer forma, que qualquer um pode fazer, além da defesa de um dever moral de prestar socorro aos pobres e o dever humanitário, desde que não seja considerado direito social.

Assim, deve-se ter o cuidado para que a forma como são estabelecidas as parcerias não acabe por reforçar essas ideais. Para tanto, é essencial que os gestores compreendam os diferentes discursos em torno do tema e que a oferta de ações em parcerias sejam planejadas de modo a complementar os serviços prestados pelo Estado e não o contrário.

Em Serra as entidades tem se constituído como a forma primeira de prestação dos serviços socioassistenciais. Desde 2001 as parcerias são utilizadas para execução da proteção social básica e especial, inclusive dos principais equipamentos públicos da política (CRAS e CREAS). Compreendemos que o debate da complementariedade na PNAS pressupõe que haja uma rede pública de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social sendo executada pelo Estado e que as ações prestadas pelas entidades sejam um acréscimo ao que já existe. No entanto, essa não é a realidade e nem tem sido a tendência no estabelecimento das parcerias. A maior parte das ações de assistência social é executada pelas entidades e o Estado aparece como complementar e não o contrário como proposto na PNAS.

A pesquisa identificou que não há um local/mídia onde todas as parcerias, convênios, planos de trabalhos, prestações de contas, estejam publicizados. Esses dados estão restritos aos gestores da Política de Assistência municipal. Reforça-se, com isso, a necessidade de investimento em mecanismos de transparência e prestação de contas, de modo a possibilitar um controle social mais efetivo. Não

nos referimos apenas ao CMAS, mas também a outros órgãos⁴³ e a qualquer cidadão que tem direito ao acesso às informações para exercer o controle social democrático.

O CMAS tem papel fundamental no controle e fiscalização das ações desenvolvidas em parceria com as entidades não governamentais de assistência social. No entanto, sabemos que essa é apenas uma de suas atribuições e que há limitações para atuação dos conselheiros. Acreditamos que discutir a questão da complementariedade neste espaço possibilitará uma atuação mais qualificada dos conselheiros quando a questão é parcerias, pois vimos que várias perspectivas estão em jogo. Ao mesmo tempo, é importante que as entidades não governamentais também se compreendam nesse processo e tenham clareza do que é ser complementar e das legislações e normativas atuais na área da assistência.

É necessário refletir sobre que Assistência Social defendemos, pois compreendemos que uma política pública de fato, exige uma maior responsabilidade do Estado e recursos financeiros, materiais e humanos para sua implementação. É preciso continuar avançando para se garantir planejamentos de médio e longo prazo (com aprimoramento da vigilância socioassistencial), orçamentos adequados, quadro de trabalhadores permanentes e capacitados para o exercício de suas funções, desenvolvimento e aplicação de tecnologias de gestão, conhecimentos e metodologias do trabalho social, mecanismos de gestão democrática, monitoramento e avaliação.

Uma política onde a complementariedade seja, de fato, complementar e não um substituto (e pior, forma primeira de prestação dos serviços socioassistenciais), afinal a assistência constitui-se dever do Estado e direito de todo o cidadão a quem dela necessitar.

⁴³ Como é o caso dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas. O primeiro deve fiscalizar e proteger os princípios e interesses fundamentais da sociedade. Pode agir por sua própria iniciativa ou acionado por qualquer cidadão. O segundo deve fiscalizar os recursos estaduais, municipais e federais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, C. O marco discursivo da “Participação Solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, E. et al. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 95-135.

AMORIM, M.V.B.; COUTO, N. de P. **Um estudo sobre a relação SEMAS e ADRA nos CRAS de Vitória/ES**. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010.

ALVES, A. A. F. **Os atuais processos de avaliação da política de assistência social no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

ALVES-MAZOTTI, A.J. O método nas Ciências Sociais. In: **O método nas Ciências Naturais e Sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Editora Pioneiras, 1998, p. 109-198.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, R. A. de. **O enfrentamento da questão social e o olhar do assistente social sobre sua inserção nas ONGs**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 15. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ARAÚJO, C. C. et al. Implantação e Implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica. In: **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 99 – 137.

ASSIS, R.L.M. de. A política de assistência social no Brasil e sua relação com as organizações não governamentais: fortalecimento dos direitos ou da filantropia? In: 19ª Conferência Mundial de Serviço Social, 2008, Bahia. **Anais Eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.rededobem.org/serv-social.htm>>. Acesso em: 22 de jan. 2014.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 3.ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BEHRING, E. R. **Fundamentos de política social**. Abordagens da política social e da cidadania, módulo III, Política Social, Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais – Capacitação em Serviço Social e Política Social, 2000.

BEHRING, E. R. **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: Conselho Federal de Serviço Social. (Org.). **Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2009.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BITTENCOURT, G. A. de M. **História geral e econômica do Espírito Santo**: do engenho colonial ao complexo fabril – portuário. Vitória: Multiplicidade, 2006.

BOITO, A.. Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil. In: **Crítica marxista**, nº 3. São Paulo: Braziliense, 1996.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre a originalidade e o conservadorismo. 2. ed. Brasília: Thesaurus, 2003a.

_____. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In: **Revista Psicologia e Sociedade**, jan./jun. Brasília, 2003b.

_____. **Seguridade Social e trabalho**: Paradoxos das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil. 1. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2006.

_____. Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: Conselho Federal de Serviço Social. (Org.). **Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2009, v. 1, p. 1-18.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**, nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. 6. ed. Brasília: Senado Federal, 1993.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

_____. Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre o serviço voluntário**. Brasília, 1998. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9608.htm>.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a qualidade de entidades como organizações sociais**. Brasília, 1998. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>.

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. **Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Oscip.** Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>.

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**, Brasília: MDS, 2004.

_____. **Norma Operacional Básica SUAS**. Brasília, 2005.

_____. **Norma Operacional Básica Recursos Humanos**. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2006.

_____. **Tipificação dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2009.

_____. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm>. Acesso em: 08 dez. 2013.

_____. Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7237.htm>. Acesso em: 08 dez. 2013.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de acesso a informações**. Brasília, 2011a.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. **Nova Lei do SUAS**. Brasília, 2011b.

_____. **Norma Operacional Básica Recursos Humanos Anotada e Comentada**. Brasília, 2011c.

_____. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. NOB SUAS. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas sobre o PAIF**. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Volume I. Brasília, 2012.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Conferências Nacionais de Assistência Social**: dados sobre as conferências e suas deliberações. Brasília, 2013.

_____. **Demonstrativo de habilitação de municípios de maio de 2013**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/gestaodosuas/gestaodescentralizada>>. Acesso em 25 de junho de 2013.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Conselho Nacional de Assistência Social**. CNAS aprova o Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Sócioassistencial do SUAS. Disponível em: <<http://blogcnas.org/2014/02/10/cnas-aprova-o-programa-nacional-de-aprimoramento-da-rede-socioassistencial-do-suas/>>. Acesso em 13 de fevereiro de 2014.

_____. **Reimpressão da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2013.

CARCANHOLO, M. D. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: MALAGUTI, M. L.; CARCANHOLO, R. A.; CARCANHOLO, M. D. (Orgs.). **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. São Paulo: Cortez, 1998.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 4ª ed. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1994.

CORREIA, M.V da C. A relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamento para o debate. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 77. São Paulo: Cortez, 2004, p. 22-45.

COUTINHO, C.N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

_____. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 1994.

COUTO, B. R. et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

CAVALCANTE, G. M. M.; PRÉDES, R. **A precarização do trabalho e das políticas sociais na sociedade capitalista: fundamentos da precarização do trabalho do assistente social**. Alagoas, 2010.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 32**, de 28 de novembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <www.mds.gov.br/cnas/legislacao/...2011/cnas...28-11-2011.../download>. Acesso em 28 de abril de 2014.

DUARTE, J. L. do N. A funcionalidade do Terceiro Setor e das ONGs no Capitalismo contemporâneo: o debate sobre sociedade civil e função social. In: **Revista Libertas**. Juiz de Fora, v. 2, nº 2, jul. 2008. Disponível em: <<http://revistalibertas.ufjf.br>>. Acesso em: 03 mai. 2014.

DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais (ANPOCS)**, nº 06, vol. 03, 1993.

ESCORSIM, S. M. A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social. In: **Revista Espaço Acadêmico**. nº 86, jul. 2008. Disponível em:

<<http://www.espacoacademico.com.br/086/86escorsim.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. **Cartilha sobre o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no Estado do Espírito Santo**: conceitos, situação atual e orientações gerais. Vitória, 2014.

FILGUEIRAS, L. **Bloco do poder e política econômica no governo Lula**. (mimeo). [200-].

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. Desestruturação do trabalho e política social. In: PEREIRA, P. A. P. et al. (Orgs.). **Política Social, trabalho e democracia em questão**. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2009, p. 97-118.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Editora Artenova S.A., 1974.

GOHN, M. da G. **O protagonismo da Sociedade Civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

GOMES, M. do R. C. de S. **Nacionalização da Política de Assistência Social e governos estaduais no Brasil**: o caso do Estado de São Paulo. Tese, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Expressão e cultura – Instituto Liberal, 1987.

IAMAMOTO M. V. A questão social no capitalismo. In: **Revista Temporalis**. Ano II, n. 3, 2001.

_____. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: Boschetti, I. (Org.). **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009, p. 13-43.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 20. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

IBGE. **As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil no ano de 2006**. [S.l.200-]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/peas/2006/comentarios.pdf>>. Acesso em: 12 de abr. de 2014.

_____. **Censo demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. Ipea. **Pesquisa Estado e organizações civis no Brasil**. IBGE, 2013.

LANDIM, L. (Org.). **Ações em sociedade:** militância, caridade, assistência etc. Rio de Janeiro: NAU, 1998.

LÊNIN, V.I. O Estado e a revolução. In: **Obras Escolhidas**, Vol. 2. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.

MANDEL, E. **Teoria marxista do Estado.** Lisboa: Antídoto, 1977.

MARQUES, R. O Regime de Acumulação sob a Dominância Financeira e a Nova Ordem no Brasil. In: **O Brasil sob nova ordem:** a economia brasileira contemporânea – uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARX. **O capital:** crítica da economia política: livro I, tomo 2. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MINAYO, C. de S. (Org.). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 26. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007a.

_____. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 10.ed. São Paulo: Hucitec, 2007b.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Estado, classe e movimento social.** São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA, A. E. (Org.). A centralidade da Assistência Social na seguridade social brasileira nos anos 2000. In: **O mito da assistência social:** ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2009.

NAKATANI, P.; OLIVEIRA, F. A. de. Política econômica brasileira de Collor a Lula. In: **O Brasil sob nova ordem:** a economia brasileira contemporânea – uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010.

NETTO, J. P. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. In: **Revista Temporalis.** Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Brasília, Ano 2, n.3, 2001a.

_____. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal.** São Paulo, Cortez, 2001b.

_____. Introdução ao Método da teoria social. In: **Serviço Social:** Direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009, p. 667-700.

PEREIRA, P. A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos:** crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

RAICHELIS, R. Democratizar a gestão das políticas sociais - um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Programa de Capacitação Continuada para assistentes sociais. Módulo 03. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

_____. **Esfera Pública e conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SERRA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente da Serra. **Diretrizes Municipais para a Política de Atenção Integral à Infância e Adolescência 2003-2005**. Serra, 2003.

_____. Prefeitura Municipal de Serra. **Secretaria Municipal de Promoção Social**. Plano Municipal de Assistência Social 2009-2011. Serra, 2009.

_____. Prefeitura Municipal de Serra. **Secretaria Municipal de Ação Social**. Plano Municipal de Assistência Social 2012-2013. Serra, 2012.

_____. Prefeitura Municipal de Serra. **Secretaria Municipal de Promoção Social**. Relatório de Gestão 2005. Serra, 2006.

_____. Prefeitura Municipal de Serra. **Secretaria Municipal de Promoção Social**. Relatório de Gestão 2006. Serra, 2007.

_____. Prefeitura Municipal de Serra. **Secretaria Municipal de Promoção Social**. Relatório de Gestão 2007. Serra, 2008.

_____. Prefeitura Municipal de Serra. **Secretaria Municipal de Promoção Social**. Relatório de Gestão 2008. Serra, 2009.

_____. Prefeitura Municipal de Serra. **Secretaria Municipal de Promoção Social**. Relatório de Gestão 2009. Serra, 2010.

_____. Prefeitura Municipal de Serra. **Secretaria Municipal de Promoção Social**. Relatório de Gestão 2010. Serra, 2011.

_____. Prefeitura Municipal de Serra. **Secretaria Municipal de Promoção Social**. Relatório de Gestão 2011. Serra, 2012.

SILVA, F. B.; J.ACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005, P. 373-407. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap_8-10.pdf>. Acesso em 25 de abril de 2014.

SIMÕES, C. **Curso de direito do serviço social**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SITCOVSKY, M. **Estado e sociedade civil: o caso das parcerias na política de assistência social.** Dissertação de Mestrado. Recife, 2005.

_____. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, A. E. (Org.). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p.147-178.

SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

_____. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **O desastre social: os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

SPOSATI, A. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade.** nº 87, São Paulo: Cortez, 2006.

SPOSATI, A.[et. al]. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais brasileiras: uma questão em análise.** 10. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

YAZBEK, M. C. A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social. In: **Cadernos Abong,** nº 3. São Paulo, Abong, 1995.

_____. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. In: **Revista Serviço Social e Sociedade,** nº. 77. São Paulo: Cortez, 2004.