



Regina Coeli Calil Lustoza Leão

**Reordenamento ou Desmonte?
Um Estudo sobre os Marcos Legais da
Assistência Social na Rede
Socioassistencial privada que integra
o Conselho Municipal de Assistência
Social da Cidade do Rio de Janeiro**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Marcio Eduardo Brotto

Rio de Janeiro
Agosto de 2015



Regina Coeli Calil Lustoza Leão

**Reordenamento ou Desmonte?
Um Estudo sobre os Marcos Legais da
Assistência Social na Rede
Socioassistencial privada que integra
o Conselho Municipal de Assistência
Social da Cidade do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Marcio Eduardo Brotto

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof^a. Carla Silvana Daniel Sartor

UNIRIO

Prof^a. Elizabeth Serra Oliveira

INES

Prof^a. Sindely Chahim de Avellar Alchorme

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Prof^a. Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 21 de agosto de 2015

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, do autor e do orientador.

Regina Coeli Calil Lustoza Leão

Graduou-se em Serviço Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) em 1988. Possui Pós-Graduação em Abordagem transdisciplinar na Visão Holística (UNIPAZ). Especializou-se em Terapia de Família (Instituto Mosaico), e em Recursos Humanos (UCAM). Atualmente é Coordenadora de Projetos Sociais na Pastoral do Menor da Arquidiocese do Rio de Janeiro e tem experiência na área de gestão, com ênfase em estudos sobre família, infância, adolescência e comunidade.

Ficha Catalográfica

Leão, Regina Coeli Calil Lustoza

Reordenamento ou desmonte? um estudo sobre os marcos legais da assistência social na rede socioassistencial privada que integra o Conselho Municipal de Assistência Social da cidade do Rio de Janeiro / Regina Coeli Calil Lustoza Leão ; orientador: Márcio Eduardo Brotto. – 2015.

144 f.: il. (color.) ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2015.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Assistência social. 3. Marco legal. 4. Reordenamento. 5. Entidades filantrópicas. 6. Conselho de assistência social. I. Brotto, Márcio Eduardo. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Dedico de todo coração esta minha dissertação a Deus que sempre na minha trajetória de vida me fez não desistir de meus sonhos e a toda a minha família que sempre está ao meu lado em especial a minha mãe guerreira e exemplo de vida. Aos meus três filhos que são minha alegria e força de viver, desbravar e celebrar a vida sempre com companheirismo, cumplicidade e amor. Minha gratidão eterna a Rodrigo, Vitor e Pedro, razão do meu viver.

Agradecimentos

A todos que direta e indiretamente contribuíram para esse trabalho ser realizado.

Aos meus pais, Elina e Roberto por tamanha dedicação, amor e afeto. Por acreditar e me apoiar incondicionalmente. Minha gratidão eterna!

Aos meus filhos, por oportunizar a aprendizagem da ousadia e da partilha.

À minha família amada, tão inspiradora e especial para mim.

Ao professor Antônio Carlos de Oliveira, um agradecimento muito especial e carinhoso pela competência acadêmica, cuidado, respeito, por sua orientação precisa e fortalecedora.

As professoras Elizabeth Serra, Carla Daniel e Sindely por participarem da banca examinadora.

À Professora Andrea Clapp, pelas aulas dinâmicas e sua alegria contagiante.

Aos professores do departamento de Serviço Social da PUC-Rio, por tudo que me instigaram a aprender e compartilhar com vocês.

Aos funcionários do departamento de Serviço Social da PUC-Rio, acolhida e disponibilidade.

Aos conselheiros e sua equipe, que permitiu gentilmente o acesso as deliberações do CMAS para essa pesquisa.

Aos meus colegas de turma pelas contribuições durante as aulas e trocas nos momentos de angústias.

A minha coordenadora querida Christina Sá que me instiga a nunca deixar de indignar-me, frente às situações de desigualdades e violação de direitos das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

A Geovana Silva e toda equipe companheira de trabalho da Pastoral do Menor pela compreensão, incentivo e colaboração.

A Cristina, pela tradução do resumo, sempre generosa e doce.

A Márcia Gatto pelo carinho, paciência, ajuda nas leituras e contribuições acadêmicas.

As minhas irmãs de coração que me acolheram, incentivaram e estimularam para concretização deste sonho.

Aos meus queridos amigos pela paciência, compreensão, por partilhar suas experiências e conhecimentos que foram fundamentais neste trabalho.

Gostaria de deixar registrado o que significa este meu trabalho que considero o início de um novo momento de vida onde a práxis se faz presente, na relevância acadêmica que foi incorporada a minha intervenção profissional. Foi um desafio para alguém que com 26 anos de intervenção profissional de militância, retorna a academia, tendo outras atribuições, procurando conciliar trabalho, família, filhos e estudos. Como sou de superar desafios encarei o rigor acadêmico como meta na ampliação de possibilidades profissionais e qualificação. Porém não foi fácil estudar, trabalhar, refletir e elaborar. Vale ressaltar a preciosa colaboração de companheiros da militância que fazem parte da minha história de vida e que foram fundamentais para prosseguir neste desafio. Espero que possa ter contribuído na luta para efetivação do direito que tanto prisma a nossa profissão. "Se chorei ou se sofri o importante e que emoções eu vivi". Em fim, feliz por tanto acolhimento, incentivo e aprendizado, com a certeza que a luta continua.

Resumo

Leão, Regina Coeli Calil Lustoza; Brotto, Marcio Eduardo. **Reordenamento ou desmonte? Um estudo dos Marcos Legais da Assistência Social na Rede Socioassistencial Privada que compõem o Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2015. 144 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação tem por objetivo analisar o processo de reordenamento das entidades da Rede Socioassistencial privada, que integram o Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (CMAS/RJ), frente aos Marcos Legais de operacionalização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no período de 2013-2015. Desde 2004, a Assistência Social vem definindo um conjunto de reformulações significativas, sejam elas políticas, e/ou normativas e estruturais de execução e gestão, que caracterizam o processo de reordenamento institucional, demarcando uma trajetória pautada em permanências e rupturas, caracterizadoras de transições históricas que vão da caridade ao direito social. O percurso metodológico envolve pesquisa documental, relativas às deliberações das normativas de inscrição e regularização das entidades de assistência social, serviços, programas e projetos; pesquisa qualitativa e entrevistas semiestruturadas, junto a Conselheiros da rede socioassistencial privada do CMAS/RJ. Destaca-se também a observação participante no acompanhamento das reuniões do CMAS/RJ; bem como, através do assessoramento realizado com as 29 entidades filantrópicas. A abordagem permite concluir que apesar da importância em adequar as ações institucionais aos marcos legais, temos um Estado que ora considera estas entidades como fundamentais na execução da política pública, ora concorre com elas, na busca de financiamento privado. Neste sentido, procuramos demonstrar a existência de dificuldades do Estado na condução e execução da política pública, assim como das entidades socioassistenciais em relação ao seu papel complementar de execução; falta maior interlocução entre ambos para garantir a efetivação da política de assistência social, enquanto direito social. Em relação ao CMAS/RJ, verifica-se baixa discursão política quanto ao seu papel

neste processo, prevalecendo uma adequação burocrática na efetivação desses marcos legais.

Palavras-Chave

Assistência Social; Marco Legal; Reordenamento; Entidades Filantrópicas; Conselho de Assistência Social.

Abstract

Leão, Regina Coeli Calil Lustoza; Brotto, Marcio Eduardo (Advisor). **Reordering or disassemble? A Study of Legal Marcos social assistance in social-private network that make up the Municipal Council of Social Assistance of Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2015. 144p. MSc. Dissertation – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis aims to analyze the reorganization process of the entities of private social assistance network, comprising the Municipal Council of Social Welfare of Rio de Janeiro (CMAS / RJ), compared to the Legal Frameworks of operation of the National Social Assistance Policy (PNAS) in the period 2013-2015. Since 2004, the Social Assistance has defined a set of significant reformulations, whether political, and / or regulatory and structural implementation and management, which characterize the process of institutional reorganization, marking a path guided by continuities and ruptures, characterizing historical transitions ranging from charity to social rights. The methodological approach involves documentary research relating to the deliberations of the registration regulations and regularization of social assistance entities, services, programs and projects; qualitative research and semi-structured interviews with the directors of private social-network CMAS / RJ. Also noteworthy participant observation in monitoring the meetings of the CMAS / RJ; as well as through advisory services offered to the 29 charities. The approach shows that despite the importance of adequate institutional actions to the legal framework, we have a state that now considers these entities as fundamental in the implementation of public policy, sometimes competing with them in the search for private financing. In this sense, we seek to demonstrate the existence of State difficulties in conducting and execution of public policy and the social assistance entities in relation to its complementary role of enforcement; lack greater dialogue between them to ensure the effectiveness of social welfare policy, as a social right. Regarding the CMAS / RJ, there is low political increasing discussion about their role in this process, prevailing bureaucratic adequacy in terms of these legal frameworks.

Keywords

Social assistance; Legal Framework; Reordering; Philanthropic Entities;
Board of Social Assistance.

Sumário

1.	Introdução	16
2.	Contextualização Histórica: da caridade ao direito social das políticas públicas	21
2.1.	Assistência social e a constituição dos direitos sociais: relações do Estado com as políticas públicas no Brasil contemporâneo	22
2.2.	Contribuições dos marcos legais na efetivação do direito social da assistência	45
3.	Relação Estado, sociedade civil e políticas públicas sociais	58
3.1.	Sociedade civil e participação social na garantia de direitos	58
3.2.	Construção da política pública e espaços de controle social: desafios, avanços e limitações	70
4.	Rede Socioassistencial privada do Município do Rio de Janeiro: desmonte ou reordenamento?	82
5.	Considerações finais	129
6.	Referências bibliográficas	139

Lista de gráficos

Grafico 1	Identificação das Entidades / Data de fundação	93
Grafico 2	Identificação das Entidades / Bairros das entidades	94
Grafico 3	Identificação das Entidades / Registros e Títulos	95
Gráfico 4	Identificação das Entidades / Registros e Títulos	96
Gráfico 5	Identificação das Entidades / Registros e Títulos	97
Gráfico 6	Profissão dos Conselheiros do CMAS	98
Gráfico 7	Tempo de trabalho nas Entidades	99
Gráfico 8	Gestões no CMAS	100
Gráfico 9	Conveniamento com a Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro	101
Gráfico 10	Conveniamento com a Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro / Secretarias	102
Gráfico 11	Conveniamento com a Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro / Articulações e Parcerias	103
Gráfico 12	Categorias de Serviços	104
Gráfico 13	Tipos de Serviços de Proteção	105
Gráfico 14	Níveis de conhecimento sobre as Legislações de Assistência Social	106

Abreviaturas e Siglas

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CADÚNICO	Cadastro Único
CC	Código Civil
CDS	Coordenadoria de Desenvolvimento Social
CEBAS	Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FASFIL	Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
LCMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica / Sistema Único de Assistência Social
NPB	Núcleo de Proteção Básica

TIPIFICAÇÃO 109

PIS	Programa de Integração Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PROAP	Programa de Apoio e Orientação Profissional
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SIMAS	Sistema Municipal de Assistência Social
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SMH	Secretaria Municipal de Habitação
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

Há um Tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já têm a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos.

Fernando Teixeira Andrade

1

Introdução

A presente dissertação de mestrado encontra-se na linha de pesquisa Trabalho, Políticas Sociais e Sujeitos Coletivos, do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Está focada nas mediações teóricas e históricas presentes nas questões referentes ao trabalho, às políticas sociais e aos sujeitos coletivos a eles relacionados, procurando entendê-los nas suas mudanças, articulações entre si e com o contexto social.

Neste contexto, tem como objetivo analisar o processo de reordenamento das entidades da Rede Socioassistencial privada/filantrópica que integram o Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (CMAS/RJ), frente aos Marcos Legais de operacionalização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no período de 2013-2015. Procuramos identificar os desafios das referidas entidades, frente à necessidade de adequar suas ações sociais aos arcabouços normativos, bem como, identificar os limites e desafios do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, na participação da PNAS, da sua relação com o Estado na relação de representação das entidades da sociedade civil.

A história da assistência social no Brasil é trazida como ponto de partida dessa dissertação, levando em conta o papel da Sociedade Civil, legitimada pelo Estado, na proposição e operacionalização da Política Nacional de Assistência Social, indagando sobre o reordenamento ou desmonte das entidades da Rede Socioassistencial privada/filantrópica que integram o Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, órgão paritário, responsável pela formulação e deliberação de políticas públicas, e pelo seu monitoramento e controle social.

A presente pesquisa visa oferecer subsídios para a análise do processo de operacionalização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no território da Cidade do Rio de Janeiro, e os aspectos da relação entre o Estado e a Rede Socioassistencial privada no trato das expressões da questão social.

Para tanto, partimos das seguintes indagações que responderei no percurso: os marcos legais da Assistência Social, por si só, efetivam as mudanças necessárias nas entidades que compõem a Rede Socioassistencial privada do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro? A Rede Socioassistencial privada promove ou reafirma o processo de transição da perspectiva filantrópica ou de garantia de direitos? O que o reordenamento da Assistência Social pode gerar na Rede Socioassistencial privada? De fato a Política de Assistência Social no município do Rio de Janeiro é de primazia estatal? O reordenamento das ações nas entidades conveniadas com a prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro prima pela adequação dos serviços ou é uma fonte de captação financeira da entidade? Como o Conselho Municipal de Assistência vem cumprindo seu papel de definidor de políticas públicas e de controle social?

A perspectiva de dissertar sobre a temática surgiu da minha inserção profissional em uma entidade da Rede Socioassistencial filantrópica, católica e com atuação social há mais de 30 anos, a Pastoral do Menor¹. Minha relação e interesse com esse tema se justifica pelas indagações na trajetória profissional de assistente social, há 26 anos, na área da Assistência Social, na Arquidiocese do Rio de Janeiro. Da mesma forma, fundamenta-se a partir das três gestões que participei enquanto Conselheira do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro (CMDCA-RJ), tendo vivenciado várias situações de correlação de forças que impediam ou dificultavam que propostas elaboradas de forma paritária fossem implementadas, por questões políticas de interesses privados, tornando-se, deste modo, esse espaço o lócus de uma correlação de forças entre a herança de um passado clientelista, burocrático e uma proposta de participação e construção de bases mais populares e controle social.

Destaca-se também o meu interesse pelo debate sobre as entidades filantrópicas frente à constituição do sistema de proteção social brasileiro, com respeito às mudanças proporcionadas a partir da Constituição de 1988, onde através do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, demandou um reordenamento jurídico institucional das entidades beneficentes, concomitante

¹ A Pastoral do Menor é uma entidade nacional da Igreja Católica, criada em 1984, no Rio de Janeiro, e tem como missão segundo diretriz da CNBB, “promover e defender a vida das crianças e dos adolescentes empobrecidos e em situação de risco, desrespeitados em seus direitos fundamentais”, 2005.

também ocorre o movimento da redução do Estado nas políticas sociais intensificadas na década de 1990, pelas políticas neoliberais. Com isso, o Estado passa a transferir para as entidades da sociedade civil programas e projetos que deveriam ser executados pelo Estado em todos os seus níveis de governo.

Este novo momento histórico do Estado Brasileiro e das entidades da Rede Socioassistencial privada/filantrópica, sinalizam para o reordenamento ou desmonte de suas ações, que apesar de deflagrados com perspectivas e intenções opostas, requerem interlocução do Estado com a sociedade civil. Deste modo, percebe-se importante o desafio de distinguir os sentidos civilizadores que essa regularidade assume na produção de ações, de leis e de programas, a cada tempo.

No plano metodológico optamos pela pesquisa qualitativa com técnicas de entrevistas e observação participante. A entrevista teve como sujeitos os atores institucionais que integram esses espaços deliberativos, no intuito de evidenciar suas percepções sobre a política de assistência social e as influências, ou não, dos marcos legal frente ao reordenamento ou desmonte das entidades filantrópicas. Esta pesquisa se concretizou por meio de 10 entrevistas (semiestruturadas, estruturadas) realizadas, com Conselheiros da rede socioassistencial privada que compõe o CMAS/RJ no período de 2013-2015.

Na pesquisa qualitativa, todo e qualquer objeto só pode ser conhecido se considerado a partir de certos critérios relacionados à práxis social e o que constituem enquanto tal. Assim, o pensamento e a ação caracterizam a tomada do objeto em suas contradições e afirmações históricas e concretas. Apesar de predominantemente qualitativo, dados quantitativos também foram utilizados (de modo complementar), pois a realidade abrangida por eles interage na dinâmica do processo de estudo (Minayo, 2002).

Na análise dos dados utilizamos como referência a base teórica e pressupostos conceituais dos principais autores contemporâneos do Serviço Social, e arcabouço dos Marcos legais que constituem a Assistência Social, através da política pública da assistência social, com enfoque nos relatórios de gestão, legislações, deliberações o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), CMAS/RJ. Realizamos também no plano empírico, a análise das deliberações do Conselho Municipal de

Assistência Social – CMAS, do período de 2013 a 2015, onde priorizamos as deliberações referentes à normatização da inscrição e regularidade das entidades e organizações de Assistência Social no município do Rio de Janeiro, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, e ainda utilizamos a técnica de observação participante das capacitações realizadas com as entidades filantrópicas, católicas e espíritas, no período de 2014 a 2015.

O primeiro capítulo centrou-se na contextualização histórica da caridade e no percurso da construção de um outro paradigma que seria do direito social das políticas públicas. Este novo paradigma de “sujeito de direito” requer um Estado e uma sociedade civil diferente às do período histórico de predominância do assistencialismo. Nessa relação do Estado com a sociedade civil destaca-se a presença do papel da igreja na trajetória pré Loas e pós Loas.

No segundo capítulo, nos debruçamos sobre a análise do Estado e da sociedade civil na construção dos marcos legais da assistência social, e na efetivação das políticas públicas sociais, procurando compreender o papel da sociedade civil através do conselho de assistência social na deliberação e monitoramento da política nacional de assistência social; destacando também como a sociedade civil organizada na área dos direitos humanos vem exercendo seu papel de controle social das políticas públicas.

No terceiro capítulo nossa análise centrou-se nas entidades da Rede socioassistencial privada, que integram o CMAS/RJ no período 2013 - 2015. Analisando o Conselho Municipal de Assistência, no cenário da Política Nacional de Assistência Social, como também na análise das deliberações realizadas por este órgão, no período de 2013-2015, referente às exigências das normativas legais na manutenção do registro das entidades no CMAS/RJ, assim como, o processo de reordenamento vivenciado pelas 29 entidades filantrópicas², espíritas e católicas que possuem registro no CMAS/RJ.

Dessa forma, objetiva-se analisar se a atual política de assistência social possibilita um reordenamento das entidades frente aos marcos legais, ou gera um desmonte da atuação dessas entidades na área da assistência social, e qual tem sido a atuação do CMAS/RJ neste processo de reordenamento das entidades. O

² A Arquidiocese em parceria com a PUC/RJ e a Capemisa realizaram capacitação em 29 entidades espíritas e católicas na elaboração do relatório de atividade 2013 e o plano de ação 2014.

que percebemos nesta análise é que a maioria das entidades advém de um longo período histórico de existência institucional, de ações ora assistencialistas e caritativas, sendo em muitos momentos úteis ao Estado na substituição de suas funções pública. Dito isso, se faz necessário se constituir uma nova postura das entidades frente a intervenção neste cenário novo, através de processo de capacitação continuada implementado pelo CMAS, que possibilite as entidades cumprirem com as exigências do marco legal.

A partir da Constituição de 1988, esta mesma sociedade civil exige de suas entidades uma nova forma de relação com o Estado, a partir da conquista social dos direitos sociais. É exigido das entidades da Rede Socioassistencial privada/filantrópica, uma atuação voltada para a complementaridade das ações do Estado, como um foco de atuação voltada para a formação de sujeitos críticos e conscientes dos seus direitos, conquistando, com a criação dos Conselhos de Direitos como órgãos paritários, uma atuação das entidades no monitoramento das ações e do orçamento público. Este exercício de cidadania social dos Conselhos, não se efetiva apenas com as conquistas dos marcos normativos legais da política pública, mas, sobretudo, do alargamento e consolidação dos mecanismos de participação popular.

O processo de democratização da sociedade se efetiva a partir do processo de lutas sociais, oriundas da dinâmica própria da sociedade civil, impactando, por um lado, na dinâmica das relações sociais e, por outro, no objetivo e na forma de intervenção estatal na sociedade. Somente a partir deste entendimento dos processos e relações sociais daí recorrentes é possível compreender seus desdobramentos enquanto dinâmica que pode vir, ou não, a fortalecer a universalização e o aprofundamento de direitos, enquanto componentes da emancipação política.

Esta dissertação visa contribuir na construção do conhecimento, na intercessão das dimensões teóricas e históricas constitutivas das políticas sociais e articulações entre si e com o contexto social. Em última instância objetiva contribuir com a transformação pautada no fortalecimento dos direitos sociais e não no assistencialismo.

2

Contextualização Histórica: da caridade ao direito social das políticas públicas

A Questão Social na América Latina surge para muitos estudiosos no momento de início da industrialização e das primeiras políticas econômicas, tendo um histórico de cultura escravocrata, patrimonialista, com caráter higienista e repressor, de criminalização da pobreza, tentando “ludibriar” a legislação protetora, que permeia todos os setores e classes sociais (mulheres, negros, índios, crianças), modelando as relações sociais e jurídicas, a natureza do Estado e da Igreja.

A implantação das políticas sociais no Brasil se deu em um processo lento, sendo constituídas por meio de muitas lutas e reivindicações da classe dominada, alcançando assim um mínimo de condição para atender suas necessidades básicas, direcionadas a uma vida com mais dignidade.

Porém, historicamente no Brasil, diversas práticas assistenciais existiram e podem ser consideradas com perspectivas de práticas de cuidados, além de apresentarem muitos usos políticos. Embora essas práticas se redefinam, são sempre uma possibilidade de alcance de direito nas sociedades que venhamos a criar, procurando responder as demandas inerentes à pobreza e desencadeando, em contextos históricos, perspectivas diversas. Neste sentido, destacam-se, na época da colonização, as Santas Casas de Misericórdia, numa perspectiva caritativa e tutelada, para a assistência aos desprovidos (crianças, mulheres, enfermos) em troca de uma garantia divina para os mais caridosos. Já no período imperial, século XIX, ganha destaque o modelo filantrópico-higienista que se fundamenta nos saberes médico e jurídico, com viés mais político, tendo uma nova forma de intervenção social com pretensões de maior eficiência e disciplinarização da sociedade, na construção de uma nova ordem.

Assim, a filantropia marcou a atuação privada no campo das políticas sociais em nosso país. Tradicionalmente, este campo foi dominado pela igreja católica, que, por sua vez, foi desenvolvida pelas congregações religiosas, originando o quadro de organizações sociais no país, em meados do século XVI

até o meado século XIX. A Santa Casa de Misericórdia “foi o exemplo expressivo de ação social das ordens religiosas, sendo o atendimento predominante nesse período” (Mestriner, 2005, p.41).

A partir de 1930, iniciou-se uma ação efetiva do Estado brasileiro nas políticas sociais, num período de politização da questão social no país, ancorado na expansão capitalista, bem como na transição da atividade agrícola para a era industrial. Porém, o grande investimento ocorreu nas áreas de previdência, saúde e educação, permanecendo a área assistencial relegada pelo Estado. A partir do período autoritário-burocrata, as políticas de assistência social recebem investimento e controle estatal, sendo este um período em que diversas instituições socioassistenciais foram criadas.

2.1.

Assistência social e a constituição dos direitos sociais: relações do Estado com as políticas públicas no Brasil contemporâneo

Uma breve retrospectiva do período anterior ao advento e ascensão do capitalismo, nos permitirá acessar uma época, que sob o cunho Malthusiano³, a pobreza era vista como um destino divino, cujo pobre era o único responsável pela sua própria condição. Colidindo com esta perspectiva, sob a égide religiosa, a pobreza se configura como matéria-prima das ações de segmentos da igreja – a caridade esmolada, e de segmentos privados – os bons cristãos. No desenrolar da própria história da nossa sociedade, reedições desta formatação na condução das questões pertinentes à pobreza, ainda se farão presentes, como um ranço, uma leitura acerca do pobre, não obstante aos avanços alcançados nesta mesma trajetória, palco de lutas, confrontos e correlação de forças antagônicas.

Neste período, as bases da assistência eram higienistas, desenvolvidas em aliança com a medicina social, objetivando prevenir a sociedade de doenças

³Thomas Malthus, pastor britânico que desenvolveu teoria sobre o equilíbrio entre população e produção de alimentos. Educar os pobres para reduzir a reprodução acelerada através do controle dos impulsos sexuais e deixá-los à própria sorte, para que a natureza se encarregasse de restabelecer o equilíbrio natural. http://pt.wikipedia.org/wiki/Teoria_populacional_malthusiana, acesso em 10/06/15.

contagiosas, criando uma “Cruzada Filantrópica” com ações que confundem assistência com repressão, desencadeando uma reorganização dos espaços institucionais para acolhida de órfãos, inválidos e delinquentes.

Vários segmentos surgem por iniciativa própria como a primeira sociedade de socorro mútuo com fins médicos, beneficentes e de amparo social. É um período de ajuda mútua com base na solidariedade ética e comprometida que marca as organizações sociais inicialmente de Beneficência.

O assistencialismo tem como ideário a filantropia que se constitui, pois no campo filosófico, moral, dos valores, como altruísmo e a comiseração, que levam ao voluntarismo que não se realiza no estatuto jurídico, mas no caráter da relação. A Igreja católica lhe atribui o sentido da caridade, da benemerência.

(...) assim o termo filantropia, acaba sendo também uma laicização da concepção católica da caridade. Enquanto a filantropia tem uma racionalidade, a benemerência vai se constituir na ação do dom, da bondade, que se concretiza pela ajuda ao outro. (Sposati, 1994b, p.75)

A benemerência se expressou em todos os níveis e foi alvo de inúmeras regulamentações, podendo considerar que: a nobreza criou o “esmoler” para recolher o benefício e os “vinteiros” para verificar a necessidade. A igreja criou os Diáconos como ajuda aos necessitados, que visitavam os assistidos e mediavam suas necessidades. Assim, as misericórdias coletavam esmolas para ajudar principalmente os órfãos e se constituíram na primeira forma de assistência social no Brasil. O favor foi outra forma consolidada de relação social no Brasil, dando-se de forma verticalizada entre senhor e apadrinhado.

Sposati (1994) e Correia (1999) enfocam a necessidade de suprir as mazelas das expressões da questão social, não só do ponto de vista material, mas também moral, ao mesmo tempo em que dá lugar para exercê-la a todas as pessoas de boa vontade. Assim, destacam:

A benemerência in hoc, institucionalizada, pouco se diferenciou ao longo do tempo. Dá-se ainda pelas obras de internação (asilos, orfanatos, abrigados) e obras “abertas”, que propiciam a convivência entre a família e as formas institucionais, como espaços de apoio. (Sposati, 1994b, p.78-81)

A assistência, no seu sentido mais lato, significa auxílio, socorro. Onde quer que haja uma necessidade que o interessado não pode resolver por si e não consiga pagar com seu dinheiro, a assistência tem o seu lugar. Assistência a famintos, a sedentos, nus, desabrigados, doentes, tristes, ativos, transviados, impacientes, desesperados, mal aconselhados, pobres de pão ou pobres de consolação, tudo é assistência, auxílio, socorro. (Correia, 1999, p.13)

No início do século XX, com a primeira república, expande-se o número de sociedades de auxílio mútuo a imigrantes e começam a surgir também associações de auxílio mútuo a categorias profissionais.

A partir daí, ao lado das instituições de raízes caritativas e mutualistas, surgiram novos conjuntos de organizações que, incentivadas pelo Estado e pela Igreja Católica, compõem um conjunto tipológico de organizações sociais. Isso ocorre, conforme modelo político que se desenha para filantropia, solidariedade e assistência social em diversos momentos históricos, tendo a centralidade no modo de regulação Estado e Organizações Sociais, nos diversos períodos.

A atuação da Igreja Católica no Brasil na área da assistência social advém de longa data, sendo precursora destas ações. No tocante em relação à Igreja Católica e ao Estado, pontua-se que:

A partir da queda da República Velha, inicia-se o que os historiadores do período consideram como o segundo ciclo de mobilização católico laico. A conjuntura política e social presente naquele momento; a crise da hegemonia entre as frações burguesas e a movimentação das classes subalternas; abrirá à Igreja um enorme campo de intervenção na vida social. Ela será chamada a desempenhar um importante papel nos momentos mais críticos para a estabilidade do novo regime e com ele disputará arduamente a delimitação das áreas e competências de controle social e ideológico. Passada a primeira fase de reconhecimento da nova situação, a Igreja abandonará a posição contemplativa e se lançará a uma mobilização sem precedentes em sua história social. Seu objetivo será a conquista de sólidas posições na sociedade civil, através das quais procurará implementar projeto de restauração de sua ação normativa sobre a sociedade. (Iamamoto, 2008, p. 155)

Temos então, uma intervenção social através da benemerência, filantropia, com criação das primeiras Santas Casas de Misericórdia, dos orfanatos, reformatórios e patronatos. Segundo Mestriner (2008):

Assistência, filantropia e benemerência têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substituta uma da outra. Entre conceitos, políticas e práticas, tem sido difícil distinguir o compromisso e competências de cada uma dessas áreas,

entendidas como sinônimos, porque de fato escondem na relação Estado – Sociedade a responsabilidade pela violenta desigualdade social que caracteriza o país. (Mestriner, 2008, p. 10)

Em decorrência do período de urbanização, esta ação mais racionalizada do Estado está ancorada na própria expansão capitalista, na transição da atividade agrícola para a era industrial. Em específico, no Brasil, a partir da década de 1930, a questão social ganha olhares mais atenciosos por parte do Estado, que a princípio responde com um aparato repressivo - até que as decisões políticas passem a incorporar também as demandas assistenciais de proteção ao trabalho, do direito à moradia, em resposta às lutas e reivindicações trabalhistas. Num primeiro momento essas demandas são de fato, direcionadas somente aos trabalhadores do mercado formal.

Na era Vargas, temos a cidadania regulada pelo que ficou conhecido como “pai dos trabalhadores”, criando a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que surgiu pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943, sancionada pelo então presidente, unificando toda legislação trabalhista existente no Brasil. Seu principal objetivo foi a regulamentação das relações individuais e coletivas do trabalho, nela previstas. Posteriormente, em pleno Estado Novo (1937-1945), algumas ações voltadas para os excluídos do sistema de previdência começam a acontecer, mesmo que pautadas numa lógica clientelista, dependente, sem controle social e representadas por instituições como a Legião Brasileira de Assistência- LBA, fundada 1942 pela primeira dama Darcy Vargas e, posteriormente, por figuras representativas, personalizadas nas primeiras-damas. Um modelo de práticas fragmentadas que se espalha por diferentes territórios, a LBA assegura estatutariamente sua presidência primeiras damas da República, imprimindo dessa forma a marca do primeiro-damismo junto à assistência social e estende sua ação às famílias da grande massa não previdenciária, atendendo na ocorrência de calamidades com ações pontuais, urgentes e fragmentadas. Segundo Sposati (2004), essa ação da LBA traz para a assistência social o vínculo emergencial e assistencial, marco que predomina na trajetória desta política.

A política de assistência social, desde o início da formação industrial e urbana no Brasil, isso é, nas duas últimas décadas da primeira metade do século XX, procurou intervir nas expressões da chamada “questão social” que não foram

entendidas e enfrentadas pelo Estado brasileiro. Nesse período da história da assistência, tal política foi sendo implementada pelo Estado, em uma perspectiva liberal e que respaldava a existência de uma série de iniciativas no campo da filantropia e da caridade.

Deste modo, Iamamoto e Carvalho (2001, p.176) destacam que o Estado brasileiro, buscou “subordinar a seu programa de ação as iniciativas particulares, dividindo áreas de atuação e subvenciando as instituições coordenadas pela igreja”. Essa estratégia reforçou as iniciativas filantrópicas e de caridade, criando uma simbiose entre o público e o privado em matéria de assistência social.

Estas práticas se configuram entre o formal e o informal, que criam categorias próprias como: o não lucrativo em uma sociedade de consumo de mercado; o voluntariado, na promoção da cidadania; a concepção da utilidade pública para organizações que trabalham com os que são excluídos.

O voluntariado é uma prática que consiste em um conjunto de ações de interesse social e comunitário em que toda a atividade desempenhada reverte a favor do serviço e do trabalho. É feito sem recebimento de qualquer remuneração, consistindo no ato de doação de tempo, trabalho ou talento para causas que não são de benefício próprio, e sim de interesse social, com o objetivo de proporcionar uma qualidade de vida melhor a alguém ou um grupo social. Esse tipo de trabalho voluntário é adotado por organizações da sociedade civil organizada para suprimir o fraco investimento ou a falta de investimento governamental.

Na esfera da administração utilidade pública as sociedades civis, associações e fundações que receberam o referido título por assim o solicitarem, devem cumprir os requisitos da Lei nº 91 de 28 de agosto de 1935. Segundo o artigo 1º da Lei 91/1935, as pessoas jurídicas poderão obter o título de Utilidade Pública Federal, se "servirem desinteressadamente à coletividade" e se os cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos não forem remunerados.

Podem receber esse título as associações e fundações, legalmente constituídas no País, que comprovadamente apresentem relatórios circunstanciados dos três anos antecedentes à formulação do pedido e que

promovam a educação ou exerçam atividade de pesquisa científica, cultura, artística ou filantrópica, de caráter geral ou indiscriminado, predominantemente.

O título de Utilidade Pública Federal (UPF) é atribuído somente a entidades sem fins lucrativos, em reconhecimento a serviços relevantes por elas prestados, de maneira desinteressada à sociedade. Da declaração de UPF não decorre nenhum benefício ou vantagem à entidade. Atualmente, por força do Decreto 3.415 de 19 de abril de 2000, é de competência exclusiva do Ministro da Justiça a concessão do título de utilidade pública.

A formação do Estado brasileiro sofreu transformações ao longo de sua história acumulando conflitos, evidentes ou não, estimulados pela manutenção de uma cultura política clientelista, tuteladora e benemerente, que sobrevive ainda hoje e assume novas configurações, influenciando e “deformando” o desenvolvimento de ações e projetos democratizadores, estabelecidos pela Constituição de 1988. É necessário tentar desvendar as possibilidades e os impasses impostos ao processo democrático no Brasil, especialmente no que se refere à conformação das políticas sociais.

De acordo com Coutinho (1997), as políticas sociais configuram o instrumento para a materialização dos direitos sociais. Numa visão dialética, elas são frutos das conquistas das classes trabalhadoras. Porém, em determinadas conjunturas, num contexto de correlação de forças, as políticas sociais podem ser recursos da classe dominante para desmobilizar, cooptar as classes subalternas, não explicitando todo o seu potencial de emancipação, embora o autor também afirme que, sempre que a classe dominante se sentir ameaçada, o Estado de bem-estar social é o primeiro a sofrer a tentativa de desmonte, mesmo em contextos capitalistas menos radicais. Não se trata de uma contradição explosiva: manifesta-se num processo onde o capitalismo recua, negocia, avança, concede e busca beneficiar-se, mas podemos afirmar que, num sentido mais abrangente, assistimos a ampliação progressiva dos direitos sociais.

Marshall (2008) inicialmente define os três níveis de direitos – civis, individuais e políticos que, não necessariamente, teriam acontecido numa ordem linear e/ou cronológica, idêntica em todos os países - mas que se deram dentro de um caráter processual, gradativo e certamente histórico.

Os direitos civis surgem ancorados no processo político do movimento burguês, trazendo pleitos de liberdade, propriedade privada, ir e vir, o direito à própria vida. Endossados por expoentes jus naturalistas como John Locke - que foi o pensador político considerado como o pai do Liberalismo - falam de direitos individuais que seriam pactuados mais tarde, no Contrato Social de Rousseau. Os direitos políticos referem-se à participação popular no processo político. Correspondem ao direito de sufrágio, bem como a outros direitos (associação, organização) no processo político. Já os direitos sociais, somente assinados e reconhecidos como positivos no século XX, permitem ao cidadão a participação mínima ao que foi produzido materialmente - dentre eles, o direito à educação foi o primeiro a ser reconhecido. Negados pelo liberalismo clássico e pelo neoliberalismo, por serem vistos como estímulo à preguiça e ameaça à propriedade privada, poderíamos afirmar que no bojo do Welfare State, os direitos sociais encontram a sua maior expressão. Nas palavras de Bhering (2008),

[...] século XIX, como período de criação e multiplicação das primeiras legislações e medidas de proteção social, com destaque para a Alemanha e a Inglaterra, [...] a generalização de medidas de seguridade social no capitalismo, [...] se dará no período pós segunda guerra mundial, no qual assiste-se à singular experiência de construção do Welfare State. (Bhering, 2008, p. 2)

Pensando nos direitos sociais, no âmbito do Welfare State, com base na análise de Bhering (2008), podemos perceber que o contexto que favoreceu o pacto keynesiano⁴, se deu com alguns processos político-econômicos, dos quais a autora destaca dois: o crescimento do movimento operário e a concentração e monopolização de capital e a fusão do capital financeiro com o capital industrial, gerando uma corrosão da utopia liberal do indivíduo empreendedor motivado por valores morais. Estes, dentre outros fatores, contribuíram para um enfraquecimento objetivo e subjetivo dos argumentos liberais ao longo da segunda metade do século XIX e início do século XX.

O Welfare State constitui o Estado de bem-estar social, sendo um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente da promoção

⁴ O pacto keynesiano rompe com os elementos essenciais do liberalismo, sobretudo com a não intervenção do Estado em assuntos econômicos.

social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda a vida social, política e econômica do país, em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes, de acordo com o país em questão. Cabe ao Estado do bem-estar social garantir serviços públicos e proteção à população, tendo entre seus princípios que todo indivíduo teria direito, desde seu nascimento até sua morte, a um conjunto de bens e serviços, que deveriam ter seu fornecimento garantido, seja diretamente através do Estado, ou indiretamente, mediante o poder de regulamentação do Estado sobre a sociedade civil. Esses direitos incluiriam a educação em todos os níveis, a assistência médica gratuita, o auxílio ao desempregado, a garantia de uma renda mínima, recursos adicionais para a criação dos filhos.

O Welfare State representa assim, um retorno mediador, vai justamente incidir sobre o campo político como condicionante não só para a emergência, como também para o seu desenvolvimento. Estamos então falando de uma perspectiva que considera como viés de análise, a relação entre desigualdade econômica e igualdade política. Assim, as políticas sociais, a crescente igualdade política, modificam as desigualdades de ordem econômica. A partir da análise de Marshall, Rosanvallon (1981) define a natureza do Estado de bem-estar social com uma positividade própria, onde o movimento democrático reivindicara direitos completos de cidadania para todos. Não só o direito ao voto, mas também o direito de proteção econômica. Uma ampliação do conjunto de direitos a serem atendidos pelo Estado que originará o Estado-previdenciário.

Deste modo, Couto (2012) nos fala de um paradoxo: a Constituição de 1988 representa uma inovação para a nossa sociedade, com fundamentos do Welfare State social-democrata, onde o papel do Estado teria um forte norte regulador da contradição capital e trabalho, por meio das políticas públicas. Esse ideário não encontrou lugar no Estado brasileiro, com a economia submetida às políticas de viés neoliberal, com a ausência de mecanismos estatais universais. Concordamos com esta análise da autora e entendemos que as políticas assistenciais concretizam essa correlação, essa disputa. Observamos, organizado numa mesma política de assistência, o resultado da interação entre diferentes sujeitos e interesses coletivos que marcam a própria luta de classes, definida por Marx como o confronto entre duas classes distintas: a burguesia e o proletariado. Essas atuariam como classes

antagônicas em meio ao modo de produção capitalista. As políticas sociais como um todo, são constitutivas de mecanismos de contenção e controle das classes populares que constituem sua população-alvo, como também são representativas dos interesses das próprias classes populares, num grande espectro de negociação. Isso confere às políticas assistenciais seu caráter histórico, dialético e contraditório, com muitos avanços e reveses, chegando a um patamar onde alguns pactos, pautados no princípio do direito e da justiça social, conseguiram ser inscritos na letra da lei.

O bem-estar social como responsabilidade privada, não tem nenhuma novidade histórica, trata-se de uma prática liberal do século XX. Na verdade, a construção de um Estado de Bem Estar Social nunca se consolidou na realidade Brasileira. O desafio continua posto no âmbito de um governo nacional, onde se destaca a perspectiva de avanço de um Estado neoliberal, com a redução do Estado (Estado mínimo), aumento de privatizações, e a consequente redução das políticas sociais.

Se por um lado, não encontramos uma sustentação teórica consistente para o Neoliberalismo, por outro lado, há um contexto político-econômico que o fundamenta e o justifica - assim dito por aqueles que defendem a chamada economia de mercado. Netto (2012), traz em sua análise as estratégias praticadas do projeto neoliberal, como exigências do grande capital: flexibilização da produção e das relações de trabalho; desregulamentação das relações comerciais e dos circuitos financeiros; e privatização do patrimônio estatal. Com isso, o autor nos explica que grande parcela das riquezas públicas foram transferidas para a esfera privada, ficamos sujeitos a uma lógica especulativa no mercado financeiro e vimos conquistas labutadas por décadas - como as trabalhistas - serem desmanteladas num curto espaço de tempo.

A partir dessa estrutura neoliberal, os programas sociais devem atender tão somente aos casos mais extremos das demandas da pobreza, e ainda assim, como auxiliares da iniciativa privada e comunitária, com o intuito de não inibir a iniciativa privada ou provocar distorções no mercado. Contudo, Draibe (1993) observa que o neoliberalismo vem alterando algumas bases das políticas sociais, dando ênfase em determinados campos, de acordo com as crises que se estabelecem no contexto mais amplo. Então, a redução dos gastos sociais, a

desativação de programas sociais, a dissolução de pilares do welfare state, o desmantelamento dos movimentos organizados, o deslocamento de programas antes universais no campo dos direitos e agora resumidos a benefícios assistenciais pontuais também encontraram uma política de reformas no campo da saúde e da educação, e não é à toa: trabalhadores com um mínimo de saúde e um mínimo de conhecimento técnico para operar e gerir os atuais sistemas de uma economia avançada se fazem necessários. Caso contrário, a própria modernização postulada pelo neoliberalismo estaria em xeque. Portanto, são razões de ordem econômica que propõem a redução da pobreza e a independência de programas assistenciais, mesmo que emergenciais. A autora prossegue sua análise e afirma que a eliminação da pobreza e a atenuação dos mais altos níveis de desigualdade, também atendem a uma demanda de ordem política. A estabilidade política tem como sustentáculo o próprio equilíbrio financeiro que na América Latina está ancorado com política de emprego. Portanto:

(...) seja para educar a força de trabalho nos novos termos exigidos pela modernização e progresso, seja para erradicação da pobreza que retarda o progresso e introduz instabilidade política, a nova agenda de reformas de programas sociais tende hoje a perder o viés apenas negativo do primeiro momento e a juntar ao ideário de ‘modernização neoliberal’ algumas das lições e tradições do passado. (Draibe, 1993, p. 94)

Segundo Castel (2009), a estrutura do terreno dos conflitos que inauguram a moderna questão social, reatualizam (e sempre se reatualizaram) a exigência de direitos e reabrem (e sempre reabrirão) atenção ou antinomia entre as esperanças de um mundo que vale a pena ser vivido e a lógica excludente de modernizações, que desestruturam formas de vida e bloqueiam perspectivas de futuro. Os sistemas de proteção social públicos surgem, nos países capitalistas ocidentais, como resposta à questão social. Portanto, podemos considerar que são resultantes das pressões das lutas sociais, que agregam e adensam reivindicações.

A ampliação da atuação do Estado nas políticas sociais não eliminou o papel do setor privado nessa área. Ao contrário, através da criação de mecanismos de coordenação e fiscalização da filantropia, que existem nos dias atuais, o Estado reservou um papel importante às entidades sem fins lucrativos no campo das políticas públicas, principalmente na área assistencial (Mestriner, 2005). Dessa

forma, o Estado no campo socioassistencial brasileiro desenvolveu uma forma de política de transferência de recursos públicos ao setor privado, com ênfase na atuação de instituições religiosas.

Todas estas transformações descritas anteriormente, com vieses diferenciados - como caritativo, tutelado, filantrópico, higienista, repressivo - que ocorreram na trajetória da assistência social, com suas respectivas normativas, visaram superar o perfil conservador que vigorava na política de Assistência Social, que possuía um viés, sobretudo, assistencialista, colocando-a em destaque como uma política pública de atenção e defesa de direitos, cujo objetivo é superar exclusões sociais, garantir e defender os direitos de cidadania e da dignidade humana. Neste sentido as políticas sociais são recursos com vistas a promover a equidade e o acesso às oportunidades mais igualitárias, de acordo com o projeto político que esteja por trás da sua implementação.

Importante percebermos que a pobreza não tem nas políticas sociais a sua única forma de enfrentamento. Ao contrário, se define como problema de bases socioeconômicas, onde se encontram suas mais complexas raízes. Outro aspecto a ser destacado refere-se à apropriação de termos pelo discurso neoliberal, no processo de privatização das políticas sociais: a ideia da descentralização gestada para fortalecer e proporcionar a autonomia dos municípios, agora considera a descentralização das políticas, na própria forma do Estado se isentar, se desresponsabilizar pelas políticas assistenciais, delegando-as à iniciativa privada e as parcerias com o chamado terceiro setor. A iniciativa neoliberal se apropria ainda da ideia de focalização em contraposição ao conceito de universalização e ganha agora status destituído do componente político e sim, de uma lógica fragmentada que privilegia ações de eficácia.

Deste modo, Vianna (2008) faz uma retrospectiva histórica do Estado Moderno e todo o arcabouço teórico construído de lá para cá, a partir do liberalismo clássico para embasar a controvérsia universalização versus focalização, no que concerne às políticas sociais. A antinomia que está imbricada aqui é da igualdade versus liberdade. De acordo com suas palavras:

Não é difícil perceber que a antinomia liberdade versus igualdade se imbrica com a antinomia universalização versus focalização. Mas não se trata de uma mera polaridade a situar, de um lado o conjunto liberdade subsumida pela igualdade assegurada por direitos substantivos universais, e, de outro, o conjunto liberdade incrementada pela igualdade de oportunidades promovida por ações focalizadas. Ao contrário, a complexidade aumenta quando mais antinomias são introduzidas. Pois elas se cruzam, oferecendo, em termos de soluções reflexivas ou propositivas, sanduíches mistos dos mais variados sabores. (Vianna, 2008, p. 126)

A autora se propõe a discutir sobre o esmorecimento do debate acadêmico em torno do princípio da universalidade, depois que ele ficou implícito no tripé da Seguridade Social constituído pela saúde, previdência social e assistência social, com a promulgação da Constituição de 88. Sua análise nos mostra que no Brasil hoje, as discussões acadêmicas vivem um vazio teórico, como se já tivesse sido estabelecido que política social é para os pobres, superando a controvérsia universalismo versus focalização.

Afirmar a Assistência Social como direito é tarefa de uma sociedade e essa tarefa só pode ser realizada com a participação da população de forma ativa, com o poder Executivo responsável e permeado por um controle Social que definirá os caminhos a serem percorridos pela política, na luta pela consolidação dos direitos e pela justiça social.

Nesta perspectiva, de consolidação dos direitos, Coutinho (1997), fundamentado em Gramsci (2000), aborda o conceito de *sociedade civil*, como um espaço público de construção, no qual associações, polos representativos de interesses diversos e contrários daqueles representados no e pelo Estado se encontram. Para Gramsci, esse Estado constitui um fenômeno novo, que amplia e ganha novas determinações. Um espaço público situado entre a sociedade econômica e a sociedade política. A sociedade civil da qual fala Gramsci, não seria governamental, mas incidiria sobre o governo, ampliando a cidadania política, aliás, só sendo possível a sua existência porque direitos políticos e sociais se desenvolveram. É nesse espaço de um Estado ampliado que a sociedade civil prepondera em última instância após conflitos, negociação e concessões, ainda que parciais, impedindo ao Estado ser um aparelho apenas da classe dominante. Assim, para Gramsci, "sociedade civil" é uma arena privilegiada da luta de classes, uma esfera do ser social onde se dá uma intensa luta pela hegemonia. Para Gramsci, como Semeraro (2000) nos mostra muito bem, nem tudo o que faz parte

da sociedade civil é "bom" (ela pode, por exemplo, ser hegemonizada pela direita) e nem tudo o que provém do Estado é "mau" (ele pode expressar demandas universalistas que se originam nas lutas das classes subalternas). Somente uma concreta análise histórica da correlação de forças presente em cada momento pode definir, do ângulo das classes subalternas, a função e as potencialidades positivas ou negativas tanto da sociedade civil como do Estado.

No contexto atual, a sociedade civil foi legalmente reconhecida como parte integrante da operacionalização da assistência social, no trato das associações da sociedade civil. As bases legais podem ser percebidas na Carta Magna do Brasil, no Artigo 5º Dos Direitos e Garantias Fundamentais, que trata DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS:

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.

Outro marco legal encontrado foi o Código Civil (Lei nº 10.406/2002) brasileiro, no Art. 44, que define as pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

II - as sociedades;

III - as fundações;

IV - as organizações religiosas; (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003);

V - os partidos políticos. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003);

VI - as empresas individuais de responsabilidade limitada. (Incluído pela Lei nº 12.441, de 2011) (Vigência).

No Contexto atual, diante de todas as transformações ocorridas com o Estado e as políticas sociais, ocorre um reposicionamento da sociedade civil amparado nos aparatos legais para operacionalização complementar da Política de Assistência Social (PAS)⁵. É neste meandro que as Instituições filantrópicas assumem um reposicionamento diante do novo cenário da Assistência Social no Brasil, cabendo-as compor a rede socioassistencial privada complementar, com o desenvolvimento de ações planejadas, continuadas e gratuitas de atendimento, assessoramento e garantia de direitos, potencializando a decisiva de participação da população como também o acompanhamento e a fiscalização da gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)⁶. Sendo assim a Rede Socioassistencial privada faz parte de um processo de consolidação da política pública atual.

Para que a Assistência Social no País ganhe relevância na institucionalidade como Política de Proteção Social e de garantia de direitos, a atuação das entidades são relevantes na implementação das políticas sociais de forma complementar à atuação Estado, que tem em suas três instâncias – Municipal, Estadual e Nacional – o papel de coordenar com vista a efetiva implementação da política, conforme preconizado nos marcos legais da Assistência, assim como garantir o apoio técnico e financeiro necessários às ações realizadas.

A Trajetória da Assistência Social foi longa para que se pudesse falar de qualidade dos serviços, em um país onde esta atuação foi marcada pelo seu caráter de ajuda, de dever moral e pelos seus serviços paliativos, emergenciais e pontuais. Ao longo dessa trajetória, a política de Assistência Social do Brasil apresentou

⁵ PAS- uma política que junto com as políticas setoriais, considera as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender à sociedade e à universalização dos direitos sociais. O público dessa política são os cidadãos e grupos que se encontram em situações de risco. Ela significa garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção. A Política de Assistência Social vai permitir a padronização, melhoria e ampliação dos serviços de assistência social no país, respeitando as diferenças locais. <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/assistencia-social/usuario/pnas-politica-nacional-de-assistencia-social-institucional>. Acessado em 13/06/2015.

⁶ SUAS O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política de Assistência Social (PAS), envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>. Acessado em 13/06/2015.

importantes transformações que contribuíram para o processo que presenciamos hoje, através dos marcos legais que são cruciais a partir da Constituição Federal de 1988: a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, Lei 8742/93) alterada pela lei 12.435/2011, e em 2004, a Política Nacional de Assistência (PNAS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado em 2005, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS, 2005) alterada em 2012, representam avanços. No contexto das instituições filantrópicas, temos a Lei que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, também chamada de Nova Lei da Filantropia (Lei 12.101 de 27/11/2009), e a resolução do Conselho Nacional de Assistência Social que aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS 109 de 11/11/2009)⁷.

Sendo assim, a concepção da Assistência Social constitui um direito do cidadão e dever do Estado, instituída pela Constituição Federal de 1988. A partir de 1993, com a publicação da LOAS, é definida como Política de Seguridade Social, compondo o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e Previdência Social, com caráter de Política Social articulada a outras políticas do campo social.

Em 2005, com a criação do Sistema Único de Assistência Social/SUAS, institucionalizou-se uma nova concepção socioassistencial no Brasil, que institui um sistema público que organiza - de forma descentralizada e participativa - os serviços da Assistência Social no campo da proteção social. Consolida o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da assistência social. Em 06 de julho de 2011, a Lei 12.435 é sancionada, garantindo a continuidade do SUAS.

O Sistema organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A

⁷ Estes marcos legais serão especificados em capítulo referente às transformações na área da assistência pré e pós LOAS.

segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos.

O SUAS engloba também a oferta de Benefícios Assistenciais, prestados a públicos específicos de forma articulada aos serviços, contribuindo para a superação de situações de vulnerabilidade. Também gerencia a vinculação de entidades e organizações de assistência social ao Sistema, mantendo atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social, concedendo certificação a entidades beneficentes, quando é o caso.

Sob a perspectiva do sistema descentralizado e participativo, preconizado pela Política Nacional Assistência Social, é importante ressaltar que a operacionalização dos serviços socioassistenciais do poder público, devem estar articulados às entidades e organizações da sociedade civil, formando uma rede de serviços visando à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender à sociedade e à universalização dos direitos sociais. A Política de Assistência Social vai permitir a padronização, melhoria e ampliação dos serviços de assistência social no país, respeitando as diferenças locais.

O SUAS organizou o conteúdo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), sendo esta também fruto de muitas lutas de diversos atores sociais pelo reconhecimento e garantia dos direitos sociais. Ambas contribuíram para a materialização do conteúdo da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo por diretrizes de atuação a participação da população nos espaços de controle social (envolvendo a participação da sociedade civil, tanto na execução dos programas através das entidades beneficentes e de assistência social, bem como na participação, na formulação e no controle das ações em todos os níveis), a primazia do Estado na condução das políticas públicas e a descentralização político administrativa nas três esferas do governo, e ainda a centralidade na família. Compreendemos que vale a pena fazer um esforço nesta área para compreender: quais os desafios para os sujeitos sociais responsáveis em implementar o SUAS? Qual o papel dos diversos atores, Estado, Sociedade Civil e Mercado nesta implementação?

Cabe ressaltar que a PNAS (2004) é uma política de proteção social articulada a outras políticas do campo social (saúde, educação, habitação, cultura, esporte, etc.), voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Tem como público alvo cidadãos e grupos que se encontram em situações de risco e vulnerabilidade, tais como: famílias e indivíduos em perda de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; pessoas com identidades estigmatizadas por razões étnicas, culturais e sociais; desvantagem pessoal devido a deficiências; exclusão pela pobreza no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; formas de violências provindas do núcleo familiar, de grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho e estratégias de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. Um dos objetivos desta política é o de prover serviços, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem, ao passo que o SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas são eles: matricialidade sócio familiar, descentralização político administrativa, territorialização, novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil, financiamento, controle social, participação popular/cidadão usuário, política de recursos humanos, informação, o monitoramento e a avaliação, e vigilância Social.

A NOB/SUAS/2012 organiza o modelo da proteção social, normatizando e operacionalizando os princípios e diretrizes de descentralização da gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios. Seu conteúdo visa, a partir da avaliação do estágio de implantação e desempenho do Sistema. No que tange a NOB/SUAS, decorridos sete anos, após aprovação da NOB/2005, segundo análise realizada pela Secretaria Nacional de Assistência Social, observa-se que não expressa todo o arcabouço legal desenvolvido a partir da implementação do SUAS, requisitando a incorporação de procedimentos já adotados, o esgotamento do modelo de adesão ao sistema como instrumento de indução do aprimoramento do SUAS e a necessidade de aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS e de novos instrumentos de gestão, com pactuação de

responsabilidades compartilhadas e metas. Hoje, a Rede de Proteção Socioassistencial é muito inferior à demanda.

O SUAS alcançou nesses últimos anos várias conquistas no campo normativo: Leis, Decretos, Portarias e Resoluções da Comissão Intergestores Tripartite - CIT e do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, que aprimoram a forma de gestão do SUAS e a própria operacionalização do Sistema, que precisam ser incorporados em um texto da norma operacional. A LOAS também sofre alterações trazidas pela Lei nº 12435/2011, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, em um sistema descentralizado e participativo denominado SUAS.

Vale Ressaltar Avanços destas Leis: Conceitua “famílias” e “pessoas com deficiência”; institui o Programa de Atenção Integral a Família (PAIF), o Programa de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos (PAEFI) e o Programa de erradicação trabalho de Infantil (PETI); estabelece que o cofinanciamento da Política no SUAS, nas esferas de governo, se efetue por meio de transferência automáticas entre os Fundos de Assistência Social. Neste contexto destacam-se os Decretos:

- Decreto 7.788/2012 regula o Fundo Nacional de Assistência Social e estabelece o cofinanciamento por meio dos blocos de financiamento do SUAS;
- Decreto 7.636/2012, que regula o repasse do IGDSUAS;
- Decreto 5.209/2004, que cria o programa Bolsa Família e regulamenta o IGD-PBF.
- Decreto 7.334/2010, que institui o censo SUAS;

Entretanto a NOB SUAS, incorpora avanços Normativos das Resoluções:

- Resolução CNAS Nº109/2009, que aprova a tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais;
- Resolução CIT Nº07/2009, que institui o Protocolo de Gestão Integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferência de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiária do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais, no âmbito do SUAS;

- Resolução CIT nº08/2010, que estabelece fluxos, procedimentos e responsabilidades para o acompanhamento da gestão e dos serviços do SUAS;
- Resolução CIT nº 05/2010, que institui, de forma pactuada, as metas de desenvolvimento dos CRAS por períodos anuais, visando sua gradativa adaptação aos padrões normativos estabelecidos pelo SUAS, com início em 2008 e término em 2013;
- Resolução CIT nº 17/2010, que estabelece as prioridades nacionais para o pacto de aprimoramento da Gestão Estadual e do DF para o quadriênio 2011-2014;
- Resolução CNAS nº32/2011, que estabelece percentual dos recursos do SUAS, cofinanciados pelo governo federal, que poderão ser gastos no pagamento dos profissionais que integrem as equipes de referência, conforme o art.6º-E da Lei nº8.742/1993.

Estes marcos legais definem que as entidades filantrópicas brasileiras a partir da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tiveram que realizar um grande reordenamento de suas atividades assistenciais privadas, para adequarem essas ações aos princípios, orientações e legislação do SUAS, PNAS e normativas do Conselho Nacional de Assistência Social. As normativas vigentes vêm definindo um conjunto de reformulações significativas, tanto na concepção política, quando dos instrumentos normativos e nas estruturas de execução e gestão, o que possibilita caracterizá-la como um campo em permanente transformação, exigindo das entidades o que estamos nominando de reordenamento - procurando focar as mediações teóricas e históricas presentes nas políticas sociais e nos sujeitos coletivos primando ações pautadas nos direitos sociais e não no assistencialismo.

Neste contexto, o Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (CMAS/RJ) é o locus que permite termos acesso aos dados do número de entidades inscritas no Conselho, que já teve em 2010 o quantitativo de 900 entidades inscritas, enquanto que em 2015, com as normativas vigentes e a necessidade de adequação, observamos um grande declínio de cerca de 65%, com

as 300 entidades atualmente inscritas - fato este que aprofundarei no quarto e último capítulo.

Pode-se aferir que a política de assistência social avançou em diversos aspectos, através de uma trajetória de lutas e conquistas de profissionais, acadêmicos, militantes, conselheiros e outros atores. A aprovação da Política Nacional de Assistência Social, e normas subsequentes, constata-se consideráveis avanços quanto ao conteúdo que se correlaciona aos princípios e diretrizes traçados na Lei, que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal⁸, principalmente o que a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/ SUAS)⁹ sinaliza.

Contudo, ainda a despeito da configuração de uma legislação a assistência social enquanto política pública persiste, em muitas situações, com um viés tradicionalista e conservador no Brasil, marcado por ações assistencialistas, imediatistas, paralelas e pontuais, bem como pelo não reconhecimento da legitimidade das demandas, do público alvo dessa política. Sem esse reconhecimento, os serviços, programas, projetos e benefícios ofertados por ela

⁸ Art.203 Constituição Federal 1988 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

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.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

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

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

⁹ A NOB SUAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 2005, operacionaliza a gestão da Política de Assistência Social no território brasileiro, exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, em consonância com a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislações complementares. Seu conteúdo aborda a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas do governo, os níveis de gestão de cada uma dessas esferas, as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações não-governamentais e governamentais, os instrumentos de gestão a serem utilizados e mecanismos de transferência de recursos e critérios de partilha relacionados à gestão financeira. (NOB/SUAS, 2005)

não apresentam padrões de qualidade, capazes de garantir direitos e atendimento aos usuários da política de forma integral, proativa e profícua.

A abordagem da política de assistência social na perspectiva histórica de longa duração ajuda a examinar as condições sociais sobre as quais incidem as ações programadas e de que modo elas reiteram essas desigualdades sociais.

Apesar dos avanços legais conferidos a assistência social, ainda hoje o predomínio das ações desenvolvidas via organizações não governamentais numa relação Estatal privada, subsidia precariamente a provisão das atenções sociais, o que não altera a realidade e não assegura direitos, além de possuir orçamento mínimo, sob subordinação de interesses econômicos.

Não é claro nem transparente o caráter da relação entre o Estado e as organizações filantrópicas ou sem fins lucrativos. Estabelece-se nesta área uma complexa relação, que acaba escamoteando o dever do Estado e subordinando a atenção à benesse do setor privado. É o Estado reduzindo a sua atuação, e o país vivendo momento de fratura social já de outra natureza, qualitativamente e quantitativamente.

Tradicionalmente, no Brasil, o Estado tem sido o último a responder pelas atenções sociais. Neste campo tem prevalecido o princípio de subsidiariedade entre o estatal e o privado, no qual o Estado transfere para a sociedade ações emergenciais:

Para tanto, tem utilizado da estratégia da delegação, manipulando subsídios, subvenções, e isenções por meio do mecanismo de convênios e atribuição de certificados, numa pretensa relação de parceria ou de coprodução de serviços sob o financiamento Estatal, que levava a seleção de entidades sociais e pagamentos simbólicos de per capita, estabelecendo com as entidades uma atitude ambígua e discriminada de acomodação de interesses econômicos e políticos, atravessado pelo clientelismo e fisiologismo. (Mestringer, 2008, p. 21)

A reforma do Estado e da administração pública vai impactar sobre as políticas sociais, precarizando os serviços, extinguindo e desestatizando organismos públicos, numa flagrante transferência de responsabilidade para a sociedade civil, num descaso de ações efetivas com a pobreza e exclusão social. Com isso, acaba por fragilizar ainda mais a assistência social ao ter que se afirmar

como política pública, num Estado em que o público passa a significar parceria com o privado.

Desta forma,

[...] o Estado vai desencadear um processo de redução, se transforma em uma instância descomprometida, incapaz de produzir bens públicos, conservando os anacronismos tradicionais, como centralização, tecnocratismo, fisiologismo e clientelismo. (Mestringer, 2008, p. 26)

O Estado Brasileiro ao se confrontar com a demanda constitucional pela efetivação de direitos sociais, busca pela “terceira via” as organizações sociocomunitárias como uma saída para as suas responsabilidades sociais nunca antes assumidas.

Os serviços socioassistenciais passam a ter reconhecida sua relevância na provisão da assistência social e sua importância como mecanismo de acesso aos direitos socioassistenciais pelo usuário. Estabelece-se a preocupação com a qualidade dos serviços prestados à população, em cumprimento aos princípios da LOAS, e, desde então, todo um sistema vem sendo construído para sua garantia, com foco central no acompanhamento familiar.

Diante das ambivalências e contradições desta modernidade, há quem diga que vivemos, como já dissemos anteriormente, a questão da pobreza já foi espaço politicamente construído para a discussão das possibilidades de intervenção, de ação, consensos e dissensos, e hoje se configura num espaço apolítico para ser administrado tecnicamente, isoladamente, através de práticas filantrópicas, numa atual renovação conservadora das relações entre Estado e Sociedade, que pretende destituir inclusive a própria ideia de discutir direitos e as condições de sua formulação no âmbito público. Estabelecem novas fórmulas de gerir a situação que até então foi locus da tutela estatal e da filantropia. Conforme a análise de Vera Telles (1999), há um sentido político neste desmanche, nesta redução do coletivo que leva ao isolamento do individual. A proposta é descaracterizar a configuração plural que ancora nos direitos sociais os princípios que poderiam regular a economia e a sociedade ao invés da lógica de mercado. Sendo assim, procuramos oferecer elementos para repensar, criticamente, a política de assistência Social no contexto atual das relações entre Estado – Sociedade Civil –

Igreja. Problematisando a relação da política de assistência social como parte das estratégias contraditórias de controle social na sociedade brasileira.

As práticas assistenciais nas entidades socioassistenciais tiveram suas bases sobre a filantropia, reguladas inicialmente pela Igreja, principalmente a católica, e depois pelo Estado. Os processos constitutivos da assistência social e suas transformações sofrem os impactos determinantes dos períodos históricos, econômicos e sociais, pelos quais constituem a assistência social em nosso país.

Orientar as políticas públicas por critérios universais significa oferecer equipamentos sociais públicos de qualidade para “todos”. A noção de proteção social se expande no Brasil a partir da Constituição de 1988. Traduzem uma enorme gama de práticas de cuidados, de modos de vida de diferentes tempos, espaços e formações sociais. Debatê-las nas contingências do passado e do contemporâneo nos coloca a magnitude da Política de assistência social e da seguridade social que devem levar em conta noções de proteção social e questão social, destacando o processo de desigualdades sociais presentes em nossa sociedade.

Neste contexto, o sentido da assistência social agrega uma nova condição à assistência que é genérica, isto é, direcionada a múltiplas situações, já que supõe a transferência de algo ao interessado que não pode resolver por si, envolvendo diversos fatores físicos, financeiros e de conhecimento.

A assistência social, além de delimitar ação ao campo social, institucionaliza uma prática, imprime uma racionalidade, constrói um conhecimento. Configurando-se como um conjunto de ações e atividades desenvolvidas nas áreas pública e privada, objetivando suprir, sanar ou prevenir, por meio de métodos e técnicas próprias, deficiências e necessidades de indivíduos, ou grupos, no que se refere à sobrevivência, convivência e autonomia social.

Esta perspectiva contrapõe-se a lógica de décadas, que demarca a assistência social revestida sobre a forma de tutela, doação auxílio, benesse, de favor, sem superar o caráter de práticas circunstanciais, imediatistas, compensatórias, descontinuadas. Sempre direcionada para segmentos da população que vivem sob

o signo perverso da exclusão, esta visão histórica perdura e quando utilizada não cumpre a perspectiva cidadã de ruptura com a subalternidade.

Isto significa que embora assistência tenha ingressado na agenda do Estado em todas as esferas de governo, sempre o fez de forma dúbia, isto é, reconhecendo o conjunto de iniciativas organizadas da sociedade civil, no denominado campo dos “sem fins lucrativos” do que propriamente reconhecendo como de responsabilidade pública e estatal as necessidades da população atendida por tais iniciativas. (Mestriner, 2008, p. 17)

Com o advento do modelo Neoliberal, no processo de privatização das políticas sociais e o crescimento de entidades beneficentes de Assistência Social no Brasil, principalmente ao final da década de 1980, tem como pano de fundo a redução do Estado no campo social, através de um processo de reforma que “trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato” (Nogueira, 2004, p. 41). Nesse modelo, o Estado transfere tais responsabilidades para organizações sem fins lucrativos e para o mercado.

Após meados do século XX, no regime autoritário-burocrático, o Estado brasileiro começa a organizar um conjunto de reformas, que resultou no desenvolvimento das políticas de seguridade social, ainda caracterizada pela centralização político-administrativa. Porém, nas últimas décadas desse período, marcado pela redemocratização do país, realizam-se outras reformas, que tiveram a participação popular e culminaram com a Constituição Federal de 1988.

2.2.

Contribuições dos marcos legais na efetivação do direito social da assistência

Pensar em assistência é analisar sua trajetória histórica pré Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, caracterizada pela caridade, filantropia, ajuda, por vinculações ideológicas, religiosas e políticas e pós LOAS com sua

institucionalização na Constituição Federal de 1988, no âmbito do sistema de seguridade social sendo assistência garantidora de direitos, de serviços, primazia Estado prover serviços através institucionalização Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o reordenamento, rompendo com as principais marcas dessa trajetória.

É no contexto da Constituição Federal de 1988 e com a regulamentação prevista por meio da LOAS, que as questões antes tratadas com caridade, repressão ou filantropia, ganham uma visibilidade diferente, calcada na perspectiva do direito social, a ser constituída por uma gestão descentralizada e participativa. Um processo marcado por lutas e participação popular durante os cinco anos que antecedem a promulgação da chamada Constituição Cidadã.

A Constituição Federal de 1988 conferiu um novo estatuto à Assistência Social na história brasileira, como política de seguridade social ao lado da saúde e da previdência social. Efetivá-la concretamente ao patamar de política pública de Seguridade Social exige não só sua (re)conceituação, como um conjunto de alterações institucionais e, mais do que isso, a redefinição dessa relação do Estado com a população demandatária, historicamente mediada pelas organizações sem fins lucrativos, reconhecidas como filantrópicas.

É a partir desses marcos legais (CFB / 1988, e LOAS/ 1993), que temos a assistência social como Política Pública de proteção e promoção social “pautada na dimensão ética de incluir os “invisíveis”, os transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades sociais” (PNAS, pág. 11, 2004).

Portanto, temos assistência social como dever do Estado, conforme preconiza a Lei Orgânica da Assistência Social em seu capítulo I, artigo 1º, que prevê “A assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais”.

A Carta Magna representou uma mudança legal da proteção social, tendo em vista que, ao incluir a política de previdência social, a saúde e a assistência social como parte da seguridade social, ampliou a noção de direitos sociais como parte da consolidação da cidadania, até então restrita a lógica de seguro social.

Deste modo, estabelece a assistência social no campo da proteção social, o texto constitucional definiu responsabilidade dessa política em prover seguranças sociais na condição de direitos de cidadania e dever do Estado. Essa decisão rompe, nos termos da lei, com a restrição da assistência social como lugar que atende exclusivamente aos necessitados, isso é aos pobres e indigentes. Proteção social é um campo de experimentos humanos diversos.

O Brasil está entre os dez países do mundo com o Produto Interno Bruto (PIB) mais alto, no entanto, é o oitavo país com o maior índice de desigualdade social e econômica do mundo, decorrente essencialmente da má distribuição de renda. As consequências são observadas na pobreza, miséria, desemprego, violência. Estudiosos propõem soluções para o problema, dentre eles: aliar democracia com eficiência econômica e justiça social. Segundo relatório de ONU (2010) as principais causas da desigualdade social são: falta de acesso à educação de qualidade, política fiscal injusta, baixos salários; dificuldade de acesso aos serviços básicos: saúde, transporte público e saneamento básico.

De acordo com o Fórum Econômico Mundial (2013), a principal causa das manifestações públicas ocorridas no Brasil, em 2013, foi a desigualdade social. No Brasil, estima-se que 16 milhões de pessoas ainda permanecem na pobreza extrema. Nos últimos anos, 28 milhões de brasileiros saíram da pobreza absoluta e 36 milhões entraram na classe média. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as transferências do Programa Bolsa Família são responsáveis por 13% da redução da desigualdade.

É importante destacar que a trajetória da assistência apresentada até aqui, jamais se deu de forma linear e sequencial, marcada pela participação e contribuição das diferentes forças pautadas nos modelos sociopolíticos, que regem a economia em escala internacional. É possível observar na prática cotidiana, que este modelo de gestão ainda vive entraves para a sua concretização fidedigna ao que está previsto na legislação. Podemos exemplificar alguns destes entraves, com destaque para: aportes de recursos financeiros e humanos insuficientes; número de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) são insuficientes com a abrangência dos territórios; oferta dos serviços, programas e projetos com abrangência aquém da demanda do território; e a falta de ações intersetoriais e

universalização dos serviços. Isso tudo corrobora para a não primazia do Estado da condução da política.

Assim sendo, pautados em Berenice Rojas Couto (2008), no seu livro “O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?”, podemos citar a título de exemplo, em plena década de 1990, concomitante às conferências de assistência social, durante o governo Collor, quando Fernando Henrique Cardoso era o ministro da fazenda, as políticas neoliberais previstas por um Estado mínimo e um mercado regulador, compondo um quadro de correlação de forças tendo de um lado a sociedade civil, e categorias de classe na luta pela assistência social vista como direito, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e, paralelamente, uma proposta de governo contrária durante o período em que Fernando Henrique Cardoso assume a presidência, com caráter neoliberal objetivando manter um plano de estabilidade econômica, em detrimento a área social se concretiza com a criação do Programa Comunidade Solidária, indo na posição contrária a LOAS. Nas palavras da autora:

Uma das características desse período é a retomada da matriz da solidariedade, como sinônimo de voluntarismo e de passagem da responsabilidade de programas sociais para a órbita da iniciativa privada, buscando afastar o Estado da sua responsabilidade central, conforme a Constituição de 1988, na garantia desses direitos. (Couto, 2008, p. 150)

A economia brasileira submetida às determinações do capital especulativo e as políticas sociais reduzidas a um papel secundário,

As respostas governamentais às demandas da população foram apresentadas por meio de programas fragmentados, assistemáticos e seletivos, como o do leite de José Sarney; o da participação comunitária, de Collor de Mello, e o da Comunidade Solidária de Fernando Henrique Cardoso (...) programas de forte apelo popular, de cunho pontual, buscando sempre a legitimidade junto à população mais pobre, segmento destinatário dos mesmos. (Couto, 2008, p. 153)

A configuração e compromisso em relação ao modelo socioassistencial atual demarcam a ruptura com um modelo de Estado residual apresentado acima que transfere responsabilidade para a sociedade civil, por meio principalmente de programas pontuais como o Comunidade Solidária, o que contraria o dever do

Estado de consolidar a Assistência Social como Política pública, em sintonia com a Resolução 109/2009, aprovada pelo CNAS – a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que descreve os serviços de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, que será descrita em capítulo posterior.

Diante deste cenário, o nosso olhar na luta deve ser amplo, voltado para a perspectiva da seguridade social, reconhecendo que quando há necessidade tem que ter acesso a direitos, conforme Art.6º da Constituição Federal de 1988¹⁰. Atualmente, as ações programáticas da seguridade social têm sido construídas e pactuadas com base em diretrizes e regras de financiamentos unificados para todo o país, através de pactos políticos, sempre em meio a muitas contradições, exigindo negociações muito além das invocadas responsabilidades federativas. Por isso é fundamental negociar, pois esta envolve diversos interesses políticos, ideológicos, partidários, eleitoral, econômico, individual e coletivo. Sendo assim, é um desafio converter os pactos nas práticas cotidianas. Ainda persiste um descompasso de atuação e cofinanciamento entre as três esferas de governo que refletem-se nas desarticulações entre gestões federais, estaduais e municipais, o que reforça a filantropização da assistência em detrimento da política de assistência social sobre o grau de cobertura, e o cumprimento de condicionalidades, que teriam como propósito enfrentar os mecanismos de reprodução da pobreza, mas também a ‘matricialidade Sociofamiliar’¹¹ que marca essa política. A lógica de proteção social exige além da técnica, pois o trabalho não é burocrático, é algo que se constrói na busca da transformação social. Decisões de gestores, muitas vezes, inviabiliza ou dificulta a implementação da política social.

Historicamente no Brasil, o reconhecimento legal do direito não tem sido suficiente para torná-lo em um direito legítimo, efetivo que construa relações, que efetive a participação. O SUAS, possibilita o acesso a direitos, serviços. Possibilita um olhar do território através da busca ativa, dos problemas,

¹⁰ Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹¹A Matricialidade Sociofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social. A família, segundo a PNAS, é o conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e ou de solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recíprocas e o compartilhamento de renda e ou dependência econômica. (BRASIL, MDS, 2009, p. 12)

dificuldades e potencialidades do contexto territorial e das famílias, assegurando assistência social, saindo do viés dos necessitados para o viés da necessidade do contexto. Debater modelo de proteção social não contributiva, depende da implementação do SUAS, com diretrizes que produza resultados de proteção social.

Dito isso, a partir da PNAS surgiram novos debates a fim de compreender a família, pois ela deixa de ser sujeito das ações assistencialistas e passa a ser o foco da política pública de assistência social. O trabalho matricial com as famílias vem exigindo quotidianamente uma nova estratégia de enfrentamento das expressões da questão social, de forma integrada aos serviços socioassistenciais, garantindo sujeitos de direitos, agentes sociais, bem como revendo as metodologias de modo a ultrapassar o forte caráter moralista e disciplinador que intervém nas formas de pensar a família.

A não materialização, no cotidiano, do entendimento da questão social pode, por vezes, fomentar a tendência de impor que as demandas relativas à proteção social sejam assumidas somente na esfera privada, como se fossem uma responsabilidade individual, e não reflexos da força motriz do modo de produção capitalista. Tudo isso mais oculta que desvenda os sentidos civilizadores que as políticas sociais assumem na nossa formação social.

A avaliação da seguridade social tem por desafio primordial estabelecer parâmetros políticos, definidos por aquilo que oferecer resistência a essa insidiosa reiteração da pobreza e por ações que assegurem avanços quanto ao alcance de direitos.

Além disso, é preciso aprofundar o debate, suprimir a cultura paternalista, voluntarista e populista, dar-lhe um caráter profissional, favorecendo, ainda, a implantação de mecanismo de controle social e a transparência de informações entre as esferas de governo e a sociedade civil.

Historicamente os direitos sociais no Brasil ajudam a entender e a repensar os sentidos civilizadores da seguridade social que criamos na produção da pobreza, sem perder de vista a dinâmica capitalista global. Nisso está o maior desafio dos processos de avaliação das políticas sociais (Costa, 2007a).

Neste sentido, com “missão de promover o controle social da política de Assistência Social e contribuir para o seu permanente aprimoramento, a partir das necessidades da população brasileira” (MDS, 2015), surge em 1994, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que se torna locus de uma correlação de forças entre a herança de um passado clientelista, burocrático e uma proposta de participação e construção de bases mais populares e controle social. Para que os municípios, os estados e a própria união possam participar dessa gestão descentralizada e terem acesso aos recursos do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), faz-se necessário instituir os Conselhos de Assistência (Municipais e Estaduais), planos e fundos, conforme preconizado na LOAS. Deste modo, a constituição brasileira prevê a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Norma Operacional Básica (NOB) para estabelecerem as regras de repasse de verbas, imprimindo um salto qualitativo nas gestões e na oferta de serviços socioassistenciais em todo o território nacional, tendo como base a participação e o controle social. A década de 1990 vive a realização das conferências de assistência social para a instituição dos referidos conselhos de assistência social de cada instância.

Assistência Social é dever do Estado e direito do cidadão. Trata-se de uma política integrante da Seguridade social, a qual compreende um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos da população relativos à saúde, à previdência e à assistência social. No novo modelo da assistência social no Brasil não há mais lugar para troca de favores ou para atuação paternalista; na verdade, a concepção que prevalece é a da garantia dos direitos socioassistenciais; da proteção social advinda do Estado Brasileiro¹². Este direito, garantido legalmente, ainda enfrenta grandes desafios para de fato ser implementado no cotidiano de milhões de brasileiros, pois se percebe uma distância entre o direito conquistado e o direito efetivado, visto que milhões de brasileiros ainda encontram-se à margem desses direitos.

¹²Esta proposta de estudo tem como referência dois artigos publicados por Regina Calil C. L. Leão & Geovana Silva. Interfaces da Assistência Social com o Processo democrático participativo. In: Aprendendo a Aprender – Os caminhos da construção coletiva do fazer. (Org.) Elizabeth Serra Oliveira & Paula Vargens. Rio de Janeiro, Editora Imperial Novo Milênio, 1ª edição, 2011. Artigo: Interfaces da Assistência Social com o processo democrático participativo. Artigo A Gestão do Sistema Único de Assistência Social: Fóruns e Conselhos enquanto espaços de interlocuções para efetivação dos Direitos Sociais.

Deste modo, o desafio de distinguir os sentidos civilizadores que essa regularidade assume na produção de ações, de leis e de programas, a cada tempo, inclusive naquele identificado como de emergência da seguridade social. Mas, para entender os rumos do sistema de proteção social no Brasil, hoje, é fundamental ampliar o conhecimento das transições capitalistas que se fazem incessantemente. Mais que tudo, é preciso atenção a modos de vida que “inventam tradições”, tendo o sentido de tradição na palavra com origem no termo em latim *traditio*, que significa "entregar" ou "passar adiante". A tradição é transmissão de costumes, comportamentos, memórias, rumores, crenças, lendas, para pessoas de uma comunidade, sendo que os elementos transmitidos passam a fazer parte da cultura. Lembra-nos Hobsbawn (1984), e essas nunca deixaram de estar presentes na história do capital, situando a necessidade de entrar em sintonia com análises históricas com esse sentido. Muito marcantes na área da assistência social com entidades religiosas.

Hartog (2009) salienta que é preciso pensar a história do presente, mais como o futuro dos processos passados, modo de ampliar o domínio de conhecimento sobre as transformações sociais e processos sociais que reiteram e atualizam automatismos de produção das desigualdades sociais e que interessam ao conhecimento dos rumos da seguridade social entre nós. Dependendo do sentido civilizador assumido pela política da assistência social a cada conjuntura, as práticas profissionais são direcionadas.

Dito isso a Proteção social é da maior relevância para os estudos da história antiga, medieval, moderna e contemporânea. Trata-se de matéria pertinente a práticas e a representações sociais de muitos tempos e lugares que organizam processos da existência humana de defesa da vida individual e coletiva com diferentes sentidos civilizadores. Traduzem uma enorme gama de práticas de cuidados, de modos de vida de diferentes tempos, espaços, e formações sociais. Trata-se de uma experiência humana de longa duração histórica. Segundo Gohn (1999, p. 56), a convivência permanente entre novos e antigos valores é que permite que a cultura política seja o reflexo de um processo de construção permanente e que os valores dos atores sociais recebem a influência dos acontecimentos da política, conforme a interpretação que captam das ações dos atores do mundo da política oficial, governamental.

O patamar de política pública de proteção social vai exigir mudanças radicais do processo de produção e gestão dos serviços socioassistenciais, trazendo novas exigências, entre elas as necessidades individuais e coletivas, de proteção social.

O Estado, que ao mesmo tempo designa a corresponsabilidade da efetivação da política pública, deve disponibilizar os instrumentos necessários, investimento orçamentário específico para efetivação da política, infra estrutura física e humana, capacitação permanente de seus servidores e conveniados, para a compreensão e o cumprimento das obrigatoriedades por parte das entidades beneficentes, que possuem suas especificidades e, ao mesmo tempo, vivenciam um momento de quebra de paradigmas.

Ressalta-se a relevância da forma como a política pública se insere nos espaços institucionais da sociedade civil e a importância de estudos, questionamentos e análises críticas que devem nortear a implementação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas nesses espaços.

Medidas assistenciais foram, historicamente, presentes no campo da assistência social, como mostra Polanyi (2007), uma forma de também resistir ao mercado autorregulado, quando fez avançar ideias e prerrogativas de direitos. A proteção social é apresentada como uma regularidade histórica entre tantas outras; sua relevância está em expor processos plenos pelos quais os homens regem, constroem dialeticamente modos coletivos de sobrevivência.

Historicamente, há uma predominância de que a assistência vai se estruturando nas relações com a sociedade civil e no interior do Estado, configurando-se em práticas muitas vezes pontuais, descontinuadas, com recursos escassos. Desta forma, o Estado contribui para que a assistência social transitasse sempre no campo da solidariedade, filantropia e benemerência. Ou seja, uma área pautada em princípios que nem sempre representam direitos sociais, mas apenas benevolência paliativa. Porém a partir do momento em que a mesma se configura como política pública exige responsabilidade, compromisso e orçamento próprio, o que só virá acontecer no Brasil com a efetivação da Constituição Federal de 1988.

A trajetória de 20 anos de promulgação da LOAS, traz no seu bojo debates de avanços, limites e perspectivas apresentadas na implementação do atual SUAS, como modelo público de assistência social, descentralizado, participativo, socialmente controlado com comando único, sob a responsabilidade primaz Estado.

Em 2005, com a criação do Sistema Único de Assistência Social/SUAS, reforça-se a instituição de um sistema público que organiza, de forma descentralizada e participativo, os serviços da Assistência Social no campo da proteção social. Este sistema consolida o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da assistência social. Em 06 de julho de 2011, a Lei 12.435 é sancionada, altera a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), dispõe sobre a organização do setor e institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Desse modo, a gestão da política pública de assistência social compreende muitos desafios. Envolvem uma complexidade de demandas, questionamentos de práticas seculares e clama por novas interlocuções, que possibilitem aprofundar o debate, suprimir a cultura paternalista, voluntarista e populista, dar-lhe um caráter profissional, favorecendo, ainda, a implantação de mecanismo de controle social e a transparência de informações entre as esferas de governo e a sociedade civil.

Quando abordamos o crescimento da institucionalização das organizações sociais, o IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE, trazem a público o mais recente estudo realizado sobre as organizações da sociedade civil organizada no Brasil, com base nos dados do Cadastro Central de Empresas - CEMPRES, do IBGE. Dados divulgados pela Pesquisa Fundações Privadas e Associações sem fins Lucrativos (Fasfil), em 2014, indicam que existem no Brasil 290,7mil entidades¹³ da sociedade civil. A maior parte delas surgiu após a

¹³<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/> Pesquisa Fundações Privadas e Associações sem fins Lucrativos (Fasfil), em 2014, acessado em julho de 2015.

promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconheceu a organização e a participação social como direitos e valores a serem garantidos e fomentados.

Paralelamente, ao contexto de normatizações, foi sancionado no Congresso Nacional brasileiro o projeto de lei sobre O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, Lei 13.019/2014, que é uma agenda Política ampla, que tem como objetivo aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o Estado.

As ações do Marco Regulatório são parte da agenda estratégica do governo federal que, juntamente com a sociedade civil, define três eixos orientadores: contratualização, sustentabilidade econômica e certificação. Esses temas são trabalhados tanto na dimensão dos projetos de lei, decretos, portarias, quanto na dimensão do conhecimento, estudos e pesquisas, seminários, publicações, cursos de capacitação e disseminação de informações sobre o universo das organizações da sociedade civil.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil estabelece novas regras para as entidades privadas sem fins lucrativos, ou seja, às associações e fundações criadas em torno de desejos e objetivos comuns, que desenvolvem ações de interesse público e não têm o lucro como objetivo. São as organizações que atuam na promoção de direitos e de atividades nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, entre outras. Estas, integraram o chamado Terceiro Setor, sendo fundamental que a entidade tenha objetivos de outra natureza, que não a econômica, como, por exemplo, social, ambiental, cultural etc, o que não significa que esta entidade não possa vender produtos ou prestar serviços. O Terceiro Setor é identificado pela finalidade não lucrativa das ONG's que o integram. Direcionar as atividades das organizações do Terceiro Setor para o fim para o qual elas foram criadas é prevenir o desvio de finalidade e, por consequência, preservar a imagem do Terceiro Setor, destacando seu fim não econômico.

No contexto atual, as entidades filantrópicas se configuram no cenário brasileiro como coadjuvantes para o desenvolvimento e operacionalização da Política Nacional de Assistência Social, compondo a Rede Socioassistencial Privada, sendo parceiras, ou ainda, conveniadas do Estado no desenvolvimento

dos programas, projetos e serviços no campo social. A nossa realidade social é marcada por uma crescente desresponsabilização ou refilantropização do Estado e a responsabilização e participação da sociedade civil no trato das expressões da Questão Social.

Essa política de destituição real e simbólica de direitos, impacta na conquista de uma cidadania ampliada e leva ao que Yazbek (1995),

[...] chama de refilantropização da pobreza” impactando até mesmo para que a assistência não seja vista dentro do tripé da seguridade social, uma conquista da constituição de 1988, em um cenário de redução de investimentos públicos na área social, de obstrução dos instrumentos de intervenção social previstos na Constituição de 1988 e na Loas, e de deslegitimação dos espaços de representação sempre sob suspeita de corporativismo e incompetência. (Yasbek, 1995, p. 11)

A relevância da constituição de uma rede de serviços socioassistenciais se deve em virtude da história das políticas sociais do Brasil, principalmente de Assistência Social, que traz no seu bojo a cultura política do assistencialismo e da benemerência, marcada pela lógica ineficaz da diversidade, fragmentação, descoordenação, sobreposição e paralelismo das ações, entidades e órgãos, além de dispersão de recursos humanos, financeiros e materiais. Nestas condições, é imprescindível formar redes, espaços de colaboração, participação em ações integradas, de modo a multiplicar chances de aproximar nossas conquistas legais no campo da legislação, das práticas do Estado e das práticas pedagógicas das instituições da sociedade civil, parceiras do Estado na execução da referida política pública, como direito social.

Dito isto, foi possível constatar que a sociedade civil está amparada pelos aparatos legais no processo participativo do controle social do Sistema Único de Assistência Social. É neste meandro que as Instituições assumem um reposicionamento diante do novo cenário da Assistência Social no Brasil, cabendo-as compor a rede socioassistencial privada com o desenvolvimento de ações planejadas, continuadas e gratuitas de atendimento, assessoramento e garantia de direitos, potencializando a decisiva participação da população como também o acompanhamento e a fiscalização da gestão do SUAS.

Desde modo, está ocorrendo um reposicionamento de algumas Entidades filantrópicas do município do Rio de Janeiro, inscritas no Conselho Municipal de

Assistência Social (CMAS), que estão se readequando institucionalmente em consonância com a legislação a partir da Constituição de 1988, procurando conciliar neste processo a sua missão institucional e primar pelo desenvolvimento de ações planejadas, continuadas pautadas nos direitos sociais e não no assistencialismo.

Diante desse cenário, processos complexos de abrangências macro e micro estão em curso, redefinindo o perfil dos usuários da Assistência Social, determinado pelas transformações estruturais do capitalismo contemporâneo, reconfigurando relações sociais, direitos e políticas. Estas transformações colocam múltiplas questões a serem aprofundadas, desencadeando novas articulações entre pobreza, trabalho, desigualdade e direitos.

Afirmar a Assistência Social como direito é tarefa da sociedade. Essa tarefa só pode ser realizada com a presença forte de toda sociedade, com uma participação ativa da população, com o poder Executivo responsável e permeado por um controle social que definirá os caminhos a serem percorridos pela política na luta pela consolidação dos direitos e pela justiça social, atuando nos desafios deste novo cenário de transformações, reafirmando as bases teóricas do projeto ético político, teórico metodológico e operativo, de forma competente e comprometida.

3

Relação Estado, Sociedade civil e Políticas públicas sociais

Este capítulo tem como objetivo analisar algumas questões que envolvem a participação democrática da sociedade civil organizada nos Conselhos de Direitos no Brasil, através dos conselhos gestores de políticas públicas. Este caminho, ao mesmo tempo em que democratiza o Estado e ampliaram condições para o exercício de cidadania, supõe conflitos e contradições entre os sujeitos. Ou seja, esse processo se configura de forma dual, carregada de contradições.

3.1.

Sociedade civil e participação social na garantia de direitos

A construção de um Estado de Bem Estar Social ainda não se consolidou na realidade Brasileira, que se quer tem o poder de Estado totalmente em suas mãos frente ao conservadorismo presente no judiciário e no legislativo.

O Estado Brasileiro está situado em um sistema capitalista, cuja política econômica está subordinada às premissas de livre iniciativa do Estado Mínimo em consonância com as políticas neoliberais, tendo em vista as diretrizes que interferem na concepção e implementação das políticas públicas.

Os anos de 1980 e 1990 são determinantes na confluência de permanente disputa entre projetos societários antagônicos, sendo um caracterizado por seu caráter político participativo e outro, pelo enfoque neoliberal da democracia representativa. Este processo de democratização da sociedade se efetiva a partir de lutas sociais, oriundas da dinâmica própria da sociedade civil, impactando, por um lado, as dinâmicas das relações sociais e, por outro, o objetivo e a forma de intervenção estatal na sociedade.

Procuraremos explorar esses projetos antagônicos ao longo do capítulo, visando identificar o processo de reorganização das entidades filantrópicas frente

aos marcos legais e a busca pela democratização das políticas sociais nesta relação desafiadora do Estado - Sociedade civil na implementação da política pública de assistência social, na perspectiva da garantia de direitos.

O cenário atual dos debates e decisões das políticas públicas se estabelece o descompasso entre as políticas de corte neoliberal primando pela privatização, subsidiaridade, terceirização, redução de gastos na área das políticas sociais e, concomitantemente, temos a luta da sociedade civil referente à efetivação e regularização dos marcos legais que se ancoram na primazia do Estado na coordenação, fiscalização e implementação da Política Pública de Assistência Social. Este descompasso se fortalece, principalmente, com a adoção da política neoliberal estabelecida internacionalmente, a partir da década de 1970, sobretudo, com a vitória de Margaret Thatcher, em 1979, na Inglaterra, que foi o primeiro país do centro capitalista a se empenhar em sua concretização. Depois disso, foi a vez de Ronald Reagan, com sua eleição em 1980, a implementar o neoliberalismo nos Estados Unidos. A partir daí, a política do Estado mínimo vai se alastrando por todos os países capitalistas. No Brasil, a adoção do modelo neoliberal se inicia com o governo de Collor de Mello (1989), e se aprofunda com Fernando Henrique Cardoso (eleito em 1994). A queda do Welfare State desencadeou, no Brasil, a priorização da área econômica, com o esvaziamento do Estado, com as privatizações. No campo social, a sociedade civil desempenhou um papel significativo na luta para que a assistência social fosse reconhecida como política pública no patamar da seguridade social.

Portanto, tomamos por base a trajetória de constituição do Sistema de Proteção Social Brasileiro, consolidado no capítulo 6º dos Direitos Sociais da Constituição Federal de 1988, em consonância com a LOAS, a PNAS, o SUAS, a Tipificação nº 109 que ressalta premissa da primazia do Estado na condução política da assistencial social e o papel das entidades filantrópicas com ações complementares, tendo estas um caráter político participativo.

E a sociedade civil organizada nos seus movimentos sociais, como se posiciona neste contexto? Elegemos análise de Oliveira (2014) que, com base no pensamento de Gramsci, define o conceito de sociedade civil. Segundo a autora, as classes sociais lutam para conquistar hegemonia, ou seja, direção política. Por essa razão, é a esfera que resulta da socialização da política e faz parte do Estado,

em seu sentido amplo. Bom lembrar que, para Gramsci, o Estado ampliado é a soma da sociedade civil e da sociedade política. Esta leitura gramsciana coloca, então, como essência de qualquer projeto de emancipação política das classes populares, a ideia do fortalecimento da sociedade civil e sua compreensão como terreno privilegiado da luta político-cultural. Nesse campo, se insere as Instituições que constituem a sociedade civil, entendidas como espaço das lutas sociais, tornando-se importante destacarmos sua relevância no trato de uma concepção de Estado ampliado que,

[...] em sentido amplo, com novas determinações, comporta duas esferas principais – a sociedade política (que Gramsci também chama de ‘Estado em sentido estrito’ ou de ‘Estado-coerção’), que 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 controle das burocracias executiva e policial-militar; e a sociedade civil formada precisamente 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. (Coutinho, 1997, Apud Oliveira, 2014, p. 123)

Assim, a concepção de Estado ampliado torna-se relevante na análise e compreensão da importância das lutas sociais. Essa concepção, resultante do somatório entre sociedade política e civil, não se resume às considerações e intervenções dos órgãos de poder das esferas governamentais instituídas. Ao contrário, explicita o reconhecimento de que os conflitos sociais perpassam os aparelhos estatais, não mais considerados como um mero espaço de poder, em favor ou a serviço da classe dominante, mas sim um espaço permeado por interesses de classes.

O papel da sociedade civil deve ser considerado como de grande relevância política, ao possibilitar que as classes populares travem um processo de luta pelo estabelecimento de um novo projeto hegemônico social. Em si, constitui-se em uma arena onde as classes populares podem organizar suas associações, confrontar diferentes projetos ético-políticos, articular suas alianças e disputar hegemonia.

Neste sentido, a sociedade civil organizada, produz nas políticas sociais, novas formas de organização em Redes, onde na assistência social, por estas lutas

estarem mais no âmbito das políticas focais, estas se fazem presentes. Cabe ainda, de modo sucinto, apresentar de acordo com Gonçalves e Guará (2010), as tipologias de Redes, para então definirmos aquela que mais coaduna com a perspectiva desta pesquisa. Esses autores classificam as redes nos seguintes tipos: redes primárias ou de proteção espontâneas, sustentadas pelos princípios da solidariedade e do apoio mútuo, são constituídas pelo núcleo familiar, pelas relações de amizade e de vizinhança; redes sociocomunitárias, que são estabelecidas por organizações comunitárias, por associações de bairro e por organizações filantrópicas, que sustentadas no princípio da confiança ativa oferecem serviços às suas microlocalidades; redes sociais movimentalistas, que são formadas por movimentos sociais, cujo objetivo gira em torno da defesa dos direitos, da vigilância e da luta pela garantia da participação popular; redes setoriais públicas formadas por serviços de natureza especializada, resultantes da ação do Estado por meio das políticas públicas;

Sendo assim, de acordo com essa tipologia de rede, consideramos que aquela que mais se coaduna com a perspectiva desta pesquisa pela sociedade civil é a referente redes sociais movimentalistas, formadas por movimentos sociais, na qual consideramos ser fundamental sua articulação com a perspectiva de Rede do poder público redes setoriais públicas, formadas por serviços de natureza especializada, resultantes da ação do Estado por meio das políticas públicas; com as redes de serviços privados.

Contudo, as relações entre Estado e sociedade civil também foram marcadas por redefinições nas relações entre público e privado, influentes no pensar a constituição dos espaços públicos e no processo de construção democrática.

Diante deste contexto, de acordo com a perspectiva da ação em Rede segundo Pereira e Teixeira (2012), há uma dissonância entre os limites estabelecidos para o público e o privado na condução das políticas sociais, cujo papel do Estado seria de regulador e coordenador da rede de serviços executadas, em grande parte, pelas organizações da sociedade civil, muitas vezes conveniadas com o Estado. Não obstante, a intervenção estatal ocorre de forma reduzida a programas centrados no combate a pobreza, e alguns serviços socioassistenciais, incidindo assim nos princípios universalista, redistributivistas e de garantia de direitos de cidadania referendado pela Constituição Federal de 1988.

Diante da ausência de consenso quanto ao significado da noção de Redes e da perspectiva intersetorial, é importante a avaliação de suas metas, objetivos e práticas, sobretudo, quando inseridas no contexto das políticas sociais.

Somente a partir deste entendimento dos processos e relações sociais daí recorrentes é possível compreender seus desdobramentos enquanto dinâmica que pode vir, ou não, a fortalecer a universalização e o aprofundamento de direitos, enquanto componentes da emancipação política.

Nesta perspectiva, a emancipação política, enquanto processo de realização de direitos (civis, políticos, sociais) no âmbito da sociedade burguesa, “de fato representa um grande progresso; não chega a ser a forma definitiva da emancipação humana em geral, mas constitui a forma definitiva da emancipação humana dentro da ordem mundial vigente até aqui” (Marx, 2010, p. 41)

Como indicado anteriormente, estes elementos permitem constatar que os anos 1980 e 1990 são determinantes na confluência e permanente disputa entre projetos societários antagônicos, sendo um caracterizado por seu caráter político participativo e outro, pelo enfoque neoliberal da democracia representativa. Apesar de deflagrados com perspectivas e intenções opostas, ambos os projetos requeriam interlocução com uma sociedade civil ativa. Para Dagnino (2004):

[...] essa confluência e a crise que dela se origina são particularmente visíveis no Brasil, embora pareça possível defender a ideia de que, com diferenças de intensidade, considerando os diferentes ritmos e modos de implementação das medidas neoliberais e dos processos de democratização nacionais, este cenário é compartilhado por muitos dos países da América Latina. (Dagnino, 2004, p. 140)

Nesse cenário, a partir dos anos de 1990, destaca-se, no Brasil, o propósito de aplicar e consolidar reformas neoliberais, por intermédio das quais se buscava substituir a atuação direta do Estado pelo estabelecimento de marcos regulatório em atividades repassadas ao setor privado; o aumento da competitividade e a novos parâmetros para qualidade e oferta de serviços sociais. As mudanças provenientes do avanço das reformas afetam as relações entre mercados e Estados, levando a que os desafios postos à superação dos problemas sociais extrapolem as possibilidades de intervenção estatal. De acordo com essa concepção, o Estado

deveria diminuir suas responsabilidades sociais, transferindo-as para a sociedade civil.

A forma desta transferência de programas e projetos, antes de execução do Estado para o que hoje se nomeia de Organizações Sociais- OS, as organizações tradicionais da Assistência Social, exige neste cenário, um debate que é essencial e deve ser permanente para que toda a sociedade, e suas instituições, conheçam e entendam a importância e o papel das Organizações da Sociedade Civil, da forma como foi pensada originalmente, para o fortalecimento da democracia no Brasil. Dessa forma as Organizações da Sociedade Civil elaboraram uma cartilha, através da Instituição Cáritas Brasileira¹⁴, em 2014, onde incorporam a plataforma para o Novo Marco Regulatório referente às Relações entre Estado e Sociedade Civil, estabelecendo normas claras e adequadas entre esses dois segmentos.

Nesta perspectiva, acontece uma cooperação destas organizações para os marcos de administração do Estado que, segundo Laís Lopes (2014), assessora especial da Secretaria Geral da Presidência da República para esta temática, destaca; “A participação social sempre é muito importante, principalmente neste caso, em que estamos falando de um campo da própria sociedade civil. *Foi essencial escutar as sugestões de aperfeiçoamento na redação da minuta. A autora destaca que a nova legislação é uma conquista histórica para as organizações, pois busca melhorar o ambiente onde estão inseridas as entidades, organizando os processos de parcerias com o governo a partir de instrumentos próprios e regras adequadas às especificidades do setor, em substituição aos convênios. “Ao instituir o termo de “Colaboração” para a execução de políticas públicas e o termo de “Fomento” para apoio a iniciativas das organizações, a lei reconhece de forma inovadora essas duas dimensões legítimas de relacionamento entre as organizações e o poder público”*¹⁵. Lembrando que anteriormente, ao Marco Civil Regulatório, as organizações da sociedade civil eram compreendidas no âmbito das parcerias segundo as mesmas regras e legislação de parceria do governo com a iniciativa privada.

¹⁴ A Cáritas Brasileira é uma entidade de promoção e atuação social que trabalha na defesa dos direitos humanos, da segurança alimentar e do desenvolvimento sustentável solidário. Sua atuação é junto aos excluídos e excluídas em defesa da vida e na participação da construção solidária de uma sociedade justa, igualitária e plural.

¹⁵ <http://www.gife.org.br/artigo-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-deve-entrar-em-vigor-em-julho-no-pais-16014.asp>. Acessado em julho de 2015.

O marco regulatório institui por meio da lei outras regras, como a exigência de experiência prévia das entidades, além de ficha limpa tanto para as organizações quanto para os seus dirigentes. Ela passa a regular também a atuação em rede das entidades para a execução de iniciativas agregadoras, as despesas com as equipes contratadas para execução dos projetos, as despesas administrativas derivadas dos projetos e a estabelecer prazos e regras claras para entrega e análise das prestações de contas.

Outra questão essencial, lembra Laís Lopes, é que a norma prevê, ainda, regras mais claras no planejamento prévio dos órgãos públicos na seleção das entidades, na aplicação dos recursos durante a execução e monitoramento e avaliação do cumprimento da parceria, “haverá ainda um conselho com a participação da sociedade civil e do poder público para monitorar a implementação dessa lei e divulgar as boas práticas”.¹⁶ Vale ressaltar a importância de qualificar e ampliar a capacitação dos representantes da sociedade civil, no que diz respeito à gestão da máquina pública.

Diante disso, os desafios são coletivos, a mobilização deve ser permanente, com foco no Direito a ser estabelecido pelo marco regulatório: o direito do reconhecimento do papel e da importância das organizações da Sociedade Civil, no processo de desenvolvimento democrático do país.

Cabe ressaltar que as organizações da sociedade civil são reflexos da luta de setores sociais por seus direitos, contra injustiças e desigualdades. Por isso, tem papel relevante na construção da democracia brasileira.

É evidente que a participação popular está em permanente construção ao longo da história do país: desde a escravidão, na luta pela abolição da escravatura, aos movimentos ecológicos, as lutas pela inclusão de todos das zonas urbanas e rurais, em políticas públicas e na constituição federal. Os cidadãos estruturaram organizações que suprem demandas, muitas vezes, não atendidas pelo Estado, ao mesmo tempo em que impulsionam ao cumprimento de suas atribuições.

As organizações da sociedade civil tiveram papel fundamental na formação de uma rede ativa e complementar na trajetória brasileira, com expressivo movimento social, quando da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS),

¹⁶ Laís Lopes (2014), assessora especial da Secretaria Geral da Presidência da República.

do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como do Estatuto das Cidades e as políticas de atenção à AIDS. Estimulam a participação social das decisões coletivas através do controle social.

Na esfera da participação nos Conselhos de Direitos, onde requer uma ampliação no processo de democratização e das políticas sociais, configura a perspectiva teórico-metodológica de uma prospecção dos espaços que representam a importância dos Conselhos, não sendo este um espaço voluntarista (politicista) e fatalista (determinista). Os Conselhos constituem espaços para o fortalecimento do processo de democratização no Brasil. Neste sentido, os Conselhos de Direitos constituem uma conquista da democracia, sendo um dos espaços democráticos de participação paritária, tendo como atribuições inéditas a deliberação e a fiscalização das políticas públicas setoriais da realidade brasileira. Entretanto, muitas dificuldades são enfrentadas pelos interesses do capital conduzidos através do Estado e que teriam ocupado a centralidade das lutas e das organizações e movimentos sociais, enfraquecendo, portanto, o campo das lutas extra institucionais.

Na década de 1980, no Brasil, ocorreu um intenso processo de revitalização das organizações e manifestações das classes subalternas no campo da sociedade civil. Demandas por direitos de cidadania e de participação nos canais institucionais, que abrigam direta ou indiretamente as políticas públicas, passaram a ser o eixo da luta das organizações e movimentos sociais pela ampliação da democracia.

A constituição Federal de 1988 e suas regulamentações posteriores, responderam a esses anseios democráticos da sociedade, ao materializar legalmente a responsabilidade estatal no desenvolvimento e consolidação dos direitos sociais, através da criação de um sistema integrado de proteção social. Relevante também a criação de mecanismos institucionais de proposição e fiscalização social no campo das políticas sociais públicas, que teve forma nos conselhos gestores de políticas públicas setoriais.

Porém, devido às macro determinações constitutivas da dinâmica do capitalismo contemporâneo, a década de 1990 apresentou uma conjuntura antagônica à implementação do projeto democrático de constituição de políticas

sociais públicas e universais e de criação de espaços institucionais democráticos previstos na Constituição Federal de 1988, e em suas leis orgânicas (Lei Orgânica da Saúde, Lei Orgânica da Assistência Social e o Estatuto da Criança e do Adolescente).

É neste contexto que são criados os espaços dos Conselhos no campo das políticas sociais na realidade brasileira. A funcionalidade destes espaços, sua natureza, atribuições e ação política se desenvolveram e se desenvolvem nos marcos das imposições econômicas e políticas dessa agenda. Também, a partir desse movimento, se edificaram construtos teóricos-políticos, acerca da relevância desses espaços, para o enfrentamento desta realidade destruidora de direitos. Tais construtos têm se caracterizado, em grande parte, pelo acentuado destaque à contribuição dos conselhos para inserção de elementos democratizantes nas relações entre Estado e sociedade, mediadas pelas políticas e direitos sociais.

A Constituição Federal de 1988 fortaleceu a defesa da democracia, com proposta de descentralização do poder, autonomia municipal e participação da sociedade civil. Nesse sentido, foram instituídos diversos mecanismos de participação na formulação e no controle da gestão das políticas, nos quais se destacam os Conselhos de Direitos (Souza Filho, 2003; Raichelis, 2005).

Segundo Raichelis (2005) e Duriguetto (2005), os Conselhos de Direitos representam um destes mecanismos para viabilizar a perspectiva publicista, isto é, reformular a noção de interesse público, bem como o papel e as responsabilidades estatais. Assim, “na área da assistência social, por exemplo, podem funcionar como elemento indutor de nova cultura política no campo (...), área que por tradição, nunca foi publicizada” (Raichelis, 2005, p.45).

Porém, existem também conquistas, apesar dos obstáculos na criação dos conselhos, que representam não só uma novidade política institucional na atuação das políticas públicas, mas a relação do seu construto com a expansão dos processos de democratização no campo das organizações e movimentos da sociedade civil, bem como no campo das políticas públicas estatais - tendo perspectiva do contexto não de forma fragmentada ou “ordens institucionais”, e sim em sua totalidade, ou seja, a realidade estruturada como um todo.

Os conselhos constituem-se enquanto espaços que poderiam contribuir para o questionamento e superação “... do padrão centralizador, autoritário e excludente que vem marcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas...” (Tatagiba, 2002, p. 47).

A avaliação deste instrumento também passou a ser centrada na possibilidade de ultrapassar a tradição patrimonialista da gestão do Estado e do acesso clientelístico aos recursos públicos, ao propiciar o papel de fiscalização e controle dos cidadãos organizados no campo das políticas sociais, o que poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos.

Desta forma, a temática e o espaço conselhistas vêm sendo tratados como uma nova e importante expressão organizativa e participativa das organizações populares no campo da sociedade civil, associando-os às ideias de expansão da democracia e da cidadania, como meios de enfrentamento da desigualdade social.

Entretanto, têm revelado constatações recorrentes de um conjunto de questões que respondem pelos déficits, limites e dificuldades de seu funcionamento. Em termos de dificuldades, os limites mais significativos parecem se situar na relação que o Estado estabelece com os Conselhos e no campo organizativo das representações da sociedade civil.

Os Conselhos estão localizados dentro da máquina pública, na estrutura político-administrativa, portanto, gera alto grau de dependência, seja no que se refere aos recursos materiais e humanos necessários para o desenvolvimento das atividades, seja no que diz respeito à estrutura de funcionamento.

No âmbito estatal, são recorrentes de prevalência histórica de uma cultura política patrimonialista, autoritária e clientelista, que no espaços conselhistas aparecem pelas mediações dos vetos governamentais e mecanismos de obstrução e inviabilização das deliberações dos conselhos, na manipulação de informações, na imposição de um discurso tecnocrático, na cooptação dos conselheiros não-governamentais com artifícios clientelista, na falta de recursos para o funcionamento dos conselhos, principalmente no contexto da política neoliberal vigente pós anos 1990.

Essa correlação de força no campo da paridade gera reflexões, pois sobre o termo sociedade civil, ou setor não governamental, abriga-se um conjunto diferenciado de formas organizativas e de distintos projetos políticos como ONGs, instituições filantrópicas, organizações sindicais, empresariais, dentre outras. Esse campo heterogêneo ganha contorno expressivo na esfera conselhistas, particularmente nos conflitos de interesses em relação a objetivos e significados das políticas e serviços públicos, demanda formas de encaminhamento de suas reivindicações. Isso é ainda mais agravante quando constatamos a diversidade de interesses existentes no mesmo campo de representações (como no da sociedade civil), composta por usuários, entidades prestadoras de serviços, ou trabalhadores da área.

Essas diferentes concepções políticas no campo não governamental tendem a tornar a paridade uma questão meramente numérica, uma vez que dificulta ou possibilita a formação de aliança em torno de projetos e propostas comuns, direcionados para o fortalecimento do processo de democratização. Um fator relevante e necessário é a capacitação, informação e qualificação dos conselheiros, para proporem e intervirem com qualidade nas políticas públicas.

Os conselhos de direitos tem incidido mais nos aspectos de implementação e de fiscalização das políticas, do que na elaboração de políticas públicas, capacitação e discussão de conteúdos dos programas e ações do governo, proposições e deliberações. A pouca efetividade da ação deliberativa é também evidenciada no que se refere aos aspectos orçamentários dos programas e das políticas. Neste sentido,

A ausência e, ou precariedade dos mecanismos de transparência em relação às questões orçamentárias somada ao despreparo da maioria dos setores da sociedade civil em relação ao tema faz do orçamento um grande instrumento de manipulação de interesses e limitação ao efetivo poder de deliberação dos conselhos (Pontual, 2008, p.15).

As prerrogativas legais da função dos conselhos no campo das políticas dependem, para sua efetividade, de questões de diferentes ordens. Uma primeira é a configuração da política econômica e seus impactos na política social. O poder de decisão do conselho na proposição só é efetivo, se são dadas as condições

orçamentárias para sua execução. E o conselho exerce essa função propositiva e melhora a eficácia das políticas se são colocadas em discussão o seu conteúdo, objetivos, estratégias e prioridades (Carvalho; Teixeira, 2000).

A função de mediação dos interesses coletivos dos segmentos sociais atendidos pelas políticas setoriais é potencializada se os conselheiros visualizam os conselhos, também como espaços de “recomposição da totalidade da política social”. Como afirma Teixeira (2000, p. 45): “os conselhos deveriam ter essa tarefa, que transcende a política específica e setorial”.

A lógica setorial e fragmentada das políticas sociais no capitalismo monopolista (cf. Netto, 1991) é também induzida aos processos de formação das demandas dos movimentos sociais, que tendem a circunscrevê-las no horizonte das políticas setoriais.

Um dos caminhos para enfrentar esta fragmentação e setorialização é a criação de fóruns de articulação entre os diferentes conselhos, para fazer discussões integradas das políticas, definição coletiva de demandas proposta e socialização de informações, bem como integrar a estes fóruns o conjunto dos sujeitos que são alvos das políticas setoriais (Carvalho; Teixeira, 2000). Esta perspectiva pode fomentar ações coletivas de expressão e mobilização, para que os conselhos se transformem em arena de lutas de defesa e proposição de serviços e políticas de qualidade. É nessa direção que Teixeira (2000) afirma:

O fortalecimento da sociedade civil, portanto ocorre quando suas demandas processadas pelos conselhos e outros mecanismos e espaços, tornam-se políticas públicas que orientam as ações governamentais e quando a regulação que cabe ao Estado não mais se faz sem que a representação social a discuta e formule proposições (Teixeira, 2000, p. 108).

A contribuição maior destes espaços democráticos, medidos pela universalização e qualidade das políticas sociais, está ancorada na ampliação do seu potencial político, sustentado na articulação destes espaços, com lutas mais amplas dos movimentos e organizações das classes subalternas. Há a necessidade de aperfeiçoá-los e consolidá-los, no sentido de que atuem no conjunto de atribuições a eles legalmente postas.

Contudo, as transformações da década de 1990 deixam um legado político-institucional concretizado na Seguridade Social, na Assistência Social como política, na participação efetiva da sociedade civil em fóruns e conselhos, desde que a municipalização e a descentralização¹⁷ como heranças da política de assistência social, se tornou uma prática no que diz respeito à defesa de direitos e controle social das políticas públicas. Essas questões de relevada importância amadureceram e se consolidaram no processo democrático. Também é certo que tais transformações e os direitos conquistados e inscritos na lei através da Constituição de 1988, LOAS, ECA, SUS e SUAS ainda encontram muitos entraves à sua concretização plena, neste contexto neoliberal com políticas focalizadas como, por exemplo, os programas de transferência de renda.

Esses conjuntos de questões nos colocam desafios cotidianos a serem ultrapassados pela articulação, pela participação, pela formação de uma rede intersetorial, pelo aprofundamento teórico, pela existência de um projeto ético-político teórico, metodológico e operativo.

3.2.

Construção da política pública e espaços de controle social: desafios, avanços e limitações

Os anos 1990 configuraram no Brasil uma nova ordem em relação às políticas sociais, repercutindo em diversas áreas, na lógica de direitos e uma nova forma de fazer política. Esta lógica opera na direção contrária à lógica caritativa e assistencialista vigente até então, caminhando no sentido oposto da coexistência de velhas práticas com as novas, numa superposição de modelos de intervenção no social.

¹⁷ Estratégia adotada no Brasil que reconhece o município como principal responsável pela de sua população. Municipalizar é transferir para as cidades a responsabilidade e os recursos necessários para exercerem plenamente as funções de coordenação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria da saúde local, controlando os recursos financeiros, as ações e os serviços prestados em seu território. O princípio da descentralização político-administrativa foi definido pela Constituição de 1988, preconizando a autonomia dos municípios e a localização dos serviços de assistência social na esfera municipal, próximos dos cidadãos e de seus problemas nos territórios. <http://sistemaunicodesaude.weebly.com/municipalizao.html> acessado 10/05/15.

A Constituição Federal de 1988 abriu caminho para essas transformações com o desenho de uma nova ordem social baseada na primazia da atuação do Estado na implementação das políticas, reforçando a sua efetivação como direito de cidadania e estabelecendo a descentralização político-administrativa e a participação popular como diretrizes democráticas de atuação. Posteriormente a este período, leis específicas referentes às políticas sociais foram implementadas, corroborando com as diretrizes da Constituição e estabelecendo mecanismo de efetivação das mesmas.

No que diz respeito à atuação das entidades, consideramos que estas são atores relevantes na implementação das políticas sociais de forma complementar a atuação Estado que tem, em suas três instâncias, o papel de coordenar com vista a efetiva implementação da política, conforme preconizado nos marcos legais da Assistência Social, assim como garantir o apoio técnico e financeiro necessários às ações realizadas.

Cabe explicitar a legislação pertinente, sobre a seguridade social mais especificamente no artigo 194¹⁸ da Constituição Federal e a lei 8742/93 LOAS¹⁹, estas referendam a legislação concernente à sociedade civil. Da mesma forma, na política de assistência social, podem-se destacar alguns conceitos em seus documentos oficiais, ao longo do texto constitucional, é evidenciada o sentido de expressar trabalhos integrados entre as políticas setoriais, instituições, setores privados e a sociedade em geral.

É nesse contexto de gestão compartilhada entre Estado e sociedade civil que se insere esta análise. Tendo como objeto as entidades da Rede Socioassistencial privada que compõe o Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, busca-se, a partir da experiência, contribuir para a leitura da política de assistência social através da preocupação com a natureza, objetivos e resultados da participação destas entidades, analisando-as a partir da adequação das mesmas aos princípios e diretrizes da política.

¹⁸ “um conjunto integrado de ações de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social” (BRASIL, 1988).

¹⁹ a Lei 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da assistência social, define-a como “Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizados através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades sociais” (BRASIL, 1993).

O impasse, contudo, na contramão desse processo que fortaleceu as políticas como dever do Estado e direito do cidadão e imprimiu uma lógica de atuação com as mesmas, deu-se no ajuste neoliberal que abriu novo espaço de retorno de atuação da filantropia, em substituição ao Estado. Segundo Burity (2000), este processo redefiniu o lugar do Estado na condução das políticas públicas e as relações entre o Estado e a sociedade, implicando em maiores oportunidades de ação social à margem da ação estatal recolocando na agenda a relevância das ações filantrópicas.

Soma-se a esse aspecto conjuntural a herança de uma cultura política em nosso país que privilegiou relações patrimonialista, clientelista, de tutela e de favor entre Estado e sociedade civil, tão presentes nas práticas e concepções das políticas sociais, conflitando com uma cultura política baseada no direito, na cidadania e nas relações democráticas (Soares, 2000; Mestriner, 2005).

A existência de um grande número de entidades filantrópicas nas ações sociais de enfrentamento à pobreza contrasta com que efetivamente temos de aporte estatal nessas ações. Deste modo, revela-se imprescindível estudar tais contextos onde estes fatores confluem contribuindo, desta maneira, com os gestores públicos e atores sociais nos desafios da efetivação da cidadania.

Consideramos filantropia a ação de doação de dinheiro, bens e/ou tempo, em favor de instituições ou pessoas, com vistas ao bem comum. Neste campo inserem diversas instituições. Desse modo, a filantropia congrega e extrapola ação meramente religiosa. A caridade, por sua vez, refere-se a um valor, sentimento (de compaixão) de ordem religiosa. De acordo com essa definição, optou-se por usar a discussão da filantropia para demarcar a ação privada no campo das políticas sociais, voltadas para a assistência, tendo em vista que este setor predomina nas ações da assistência social.

A filantropia marcou a atuação privada no campo das políticas sociais em nosso país. Tradicionalmente, este campo foi dominado pela Igreja Católica, desenvolvida através das Congregações religiosas, originando o quadro de organizações sociais no Brasil, desde meados do século XVI até meados século XIX. A Santa Casa de Misericórdia “foi o exemplo expressivo de ação social das

ordens religiosas, sendo o atendimento predominante nesse período” (Mestriner, 2005, p. 41).

A intervenção do Estado nas políticas sociais não eliminou o papel do setor privado nessa área. Ao contrário, através da criação de mecanismos de coordenação e fiscalização da filantropia, que existem nos dias atuais, o Estado reservou um papel importante às entidades sem fins lucrativos no campo das políticas públicas, principalmente na área assistencial. (Mestriner, 2005). Dessa forma, o Estado, no campo sócio assistencial brasileiro, realiza política transferida ao setor privado, com ênfase na atuação de instituições religiosas e realizada através de investimento público.

Deste modo, na área social no Brasil, o processo de redemocratização do país desempenhou um importante papel na formação legal dos direitos sociais. Essa temática significa enfocar os dilemas, talvez os mais atuais do mundo contemporâneo. Ressurge as possibilidades de construção de um mundo com justiça social. A luta por direitos sociais faz parte da longa história de desigualdades e exclusões que desafiam a agenda clássica de universalização dos direitos, e do reordenamento dos serviços públicos. No entanto, em tempos de neoliberalismo, há um discurso simplificador, associando Estado, atraso e anacronismo, de um lado e, de outro, modernidade e mercado. Surge a demanda por um Estado mínimo no campo social, e auto regulado pelas necessidades do mercado.

No entanto, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, na ONU, em 1948, os direitos sociais foram reconhecidos juntos com os direitos civis e os direitos políticos. No Brasil essa concepção universalista de direitos sociais foi incorporada muito tardiamente, apenas em 1988, na nova Constituição Federal. Porém constatamos ainda hoje a brutal defasagem entre os princípios igualitários da lei e a realidade das desigualdades e exclusões – nesse caso, enfocar os direitos sociais significa ressaltar sua impotência em alterar a ordem do mundo. De acordo com Telles (1997),

[...] a impotência que se arma no descompasso entre a grandiosidade dos ideais e a realidade bruta das discriminações, exclusões e violência que atingem a maioria [...] os efeitos devastadores das mudanças em curso no mundo contemporâneo demolindo direitos que, em que pesem todos os seus limites, mal ou bem garantem

prerrogativas que compensam a simetria de posições nas relações de trabalho e poder, e fornecendo proteções contra as incertezas da economia e os azares da vida. (Telles, 1997, p. 37)

Cabe refletir no sentido crítico e questionador que a linguagem dos direitos contém desde que a consideremos como um modo de descrever e julgar a desordem do mundo que põe em cena os dilemas e aporias das sociedades modernas, e da nossa própria atualidade.

Para além das garantias formais inscritas na lei, os direitos estruturam uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais os dramas da existência são problematizados em suas exigências de equidade e justiça, sempre reaberta à possibilidade de novos horizontes que permeiam as relações societárias.

É nesse registro que se pode perceber a abismal distância entre a linguagem dos direitos e o discurso humanitário sobre os “deserdados da sorte”, que constrói a figura do pobre carente e fraco, vítima e sofredor das desgraças da vida fixadas, nas determinações inescapáveis nas leis da necessidade; mas que também sinaliza, a diferença em relação ao discurso técnico que fixa a pobreza como elenco de problemas sociológicos, como alvos das políticas.

Os sistemas de proteção social públicos surgem, nos países capitalistas ocidentais, como resposta à questão social. Portanto, são resultantes das pressões das lutas sociais, que agregam e adensam reivindicações.

No Brasil, o campo dos direitos percorre uma trajetória peculiar. Parece não absorver a cultura de como se estabelece as relações entre Estado, elites brasileiras e o povo em geral. Ao contrário, os traços paternalistas, clientelistas e patrimonialistas têm sido marcas constantes dessa relação, que, aos explicitá-los, retarda a possibilidade de criar condições para o exercício dos direitos, sejam eles civis, políticos ou sociais.

O processo de mobilização da sociedade civil, em torno da redemocratização da sociedade brasileira, que culminou na Constituição Federal de 1988, esboçou a tentativa de construção de uma esfera pública no país (Raichelis, 2005). Este processo de luta, juntamente com a participação dos sujeitos políticos, profissionais e usuários, foi decisivo para a formação legal dos direitos sociais no Brasil (Behring e Boschetti, 2007). Essa ampliação da

participação social é vista, como já identificamos, com a constituição dos Conselhos.

Neste contexto ocorre o crescimento de entidades beneficentes de assistência social no Brasil, principalmente a partir da década de 1980, tendo como pano de fundo a redução do Estado no campo social, através de um processo de reforma que “trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato” (Nogueira, 2004, p. 41). Nesta via, o Estado transfere tais responsabilidades para o que é nomeado pelo Estado como OS - Organizações Sociais, e para o mercado.

Nas últimas décadas, várias mudanças ocorreram na divisão do trabalho, a passagem da acumulação fordista, para acumulação flexível, relações trabalhistas, expansão mercado informal, na precarização do trabalho, no crescimento do desemprego e consequentemente o crescimento do fenômeno denominado exclusão social. Este cenário social impõe novas regras de participação e inserção das entidades filantrópicas e este contexto permite que se leve a refletir sobre a necessidade e a importância das legislações que regem a atividade filantrópica – que, por sua vez, designam o papel das instituições que desenvolvem tais ações e interferem diretamente no fazer profissional.

Neste contexto, desde 2009, com objetivo de adequar as reivindicações das entidades sociais, o governo com participação de setores destas instituições, vem sendo gestado a nova Lei da Filantropia e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, onde as entidades beneficentes devem se adequar às normas para serem reconhecidas como espaços de proteção social, o que antes era restritivo aos equipamentos públicos, uma vez com as ações alinhadas ao Política Nacional de Assistência Social - PNAS.

As Políticas Sociais em sua maioria existem enquanto planos de governos, no geral, ou são muito ineficazes quanto à promoção de vida da população que os beneficia. O sistema político tem sido incapaz de encaminhar uma estratégia de fundo para o social. Programam-se medidas parciais, programas localizados, com transferência de programas sociais para iniciativa privada, tudo contribui para

evitar um enfrentamento da Questão Social, por não considerarem as “Causas Estruturais”.

No entanto, o estudo das Políticas Sociais, segundo Wanderlei (2008), requer um mix que englobe os modos e de (des) articulação e (des) integração nacional e regional entre nação, Estado, cidadania, capital, trabalho.

Vale salientar as três estratégias conservadoras que balizam as Políticas Sociais propostas, a saber: a focalização, a privatização e a descentralização:

Para Isuani (1990):

[...] a focalização surge da comprovação de que o gasto social do Estado não chega, salvo em ínfimas proporções, aos setores pobres. Em consequência, é necessário redirecionar este gasto para concentrá-lo nos setores de maior pobreza. [...] a privatização (tem sido)... apresentada como uma resposta que alivia a crise fiscal, evita irracionalidade no uso de recursos induzidas na gratuidade de certos serviços públicos e aumenta a progressividade do gasto público ao evitar que setores de maior poder que venha exerce-lo. [...] a descentralização tem sido pensada como uma forma de aumentar a eficiência e se benefícios não- proporcionais (maiores) à contribuição que realizam para financiar a eficácia do gasto ao aproximar problemas e gestão... (Isuani, Apud Draibe e Aureliano, 1990, p. 8-9)

Teixeira e Pereira (2004) também se debruçam sobre o conceito ou noção descentralização: representou para muitos setores da sociedade, uma alternativa capaz de conjugar esforços para democratizar politicamente o país, incentivar e institucionalizar a participação da sociedade civil nos processos decisórios. Esforços esses que, por sua vez, foram incorporados na Constituição Federal Brasileira de 1988 (Rocha, 2006).

Em meio ao discurso em prol da descentralização, as redes mostraram-se como uma modalidade de coordenação favorável à construção de parcerias em nível local, estadual e federal, visão com a qual concordamos, posto que não significa o desmonte ou desresponsabilização do Estado, mas sim divisão de responsabilidades entre entes governamentais, de recursos e de poder de decisão, de pactuação e de articulação que, se associada às redes intersetoriais de políticas públicas, será capaz de uma intervenção totalizante, rompendo a fragmentação e a setorialidade das políticas sociais.

Cabe refletir que o fortalecimento da intervenção em rede nas políticas sociais, numa dimensão de interação, cooperação e parceria público/privado é um mecanismo de legitimação de uma nova modalidade de proteção social que emerge e se desenvolve com o avanço das reformas neoliberais.

Em decorrência destas estratégias, consolidam-se profundas desigualdades. Por um lado cria-se um sistema privado de serviços sociais de alto nível, financiados pelos estratos de melhor renda, cujo acesso a eles é restrito. Por outro, se estabelece um sistema estatal de assistência social, de exíguo orçamento, já que os extratos de renda mais alta não contribuem com ele, que distribui somente alguns serviços básicos à porção indigente da população (Draibe e Aureliano, 1990, p. 23).

Efetivamente faz-se necessário uma opção política que preconiza políticas que contemplem as causas estruturais da pobreza e da miséria, com programas de erradicação das mesmas, onde as decisões políticas não cheguem apenas na legislação - o que requer mudanças de prioridade e de execução de políticas econômicas de outra natureza. No que tange os programas sociais, as proposições vão ao sentido da participação popular no controle dos mesmos, no envolvimento de organizações na produção e operação dos programas.

Diante disto, Soares (2009) indaga o que seria uma Política Pública Social, que fosse parte de um projeto estruturante de sociedade e não apenas um complemento da política econômica. Quais algumas das condições para sua existência ao invés dos “programas de combata pobreza”?

A primeira condição é que a Política Pública Social propicie uma dimensão de igualdade em um país tão desigual como o nosso. Essa dimensão seria garantida pelo seu caráter universal. Isto significa resgatar os âmbitos nacional e regional de intervenção, superando a supremacia do “local”. [...] É preciso repensar a noção de escala da Política Social para garantir sua efetividade. (Soares, 2009, p.22)

As experiências pulverizadas têm contribuído para fragmentação e a dispersão de ações e recursos e não possui sinergia para mudar as condições de vida de uma população. Associado ao caráter universal está o caráter público da Política Social, que não pode estar mediada pela mercantilização. O acesso às

Políticas Públicas universais passa a ser uma questão de Direitos Humanos e de Cidadania.

Segundo Bronzo e Veiga (2007), a intersectorialidade se diferencia da ideia de simples relações entre políticas por ela envolver também, a partir desses planejamentos coletivos, alterações na dinâmica, nos processos e no conteúdo das políticas. Uma dessas mudanças é compreender os problemas a partir de uma visão interdisciplinar e integral, cujo enfrentamento deve ser articulado, envolvendo as várias políticas públicas. E, apesar dos prenúncios de intersectorialidade entre as políticas setoriais nos documentos oficiais da política de assistência social, tais referências não se dão de forma clara e direta, o que dificulta a sua interpretação por parte dos gestores.

Dessa forma, é grande o desafio para a materialização da intersectorialidade como possibilidade de novo arranjo na gestão da política de assistência social. O que aqui se propõe não é a superação da setorialidade e do conhecimento disciplinar; pelo contrário, é fundamental a valorização do saber de cada política, destacando a importância de cada disciplina. Com efeito, defendemos a necessária articulação e complementação de políticas e saberes para um tratamento integral aos problemas sociais, portanto, uma visão mais totalizante e envolvendo diferentes contribuições. Nessa lógica, a intersectorialidade deve ser compreendida como um arranjo complementar, capaz de dar respostas às demandas que as políticas setoriais, em virtude de suas limitações, já não conseguem mais atender. Ademais, a efetiva concretização da intersectorialidade, tanto na política de assistência social como nas demais políticas públicas, é um processo bastante complexo.

Com efeito, defendemos a necessária articulação e complementação de políticas e saberes para um tratamento integral aos problemas sociais, portanto, uma visão mais totalizante e envolvendo diferentes contribuições.

Os programas sociais não podem ser apenas “emergenciais” e precisam assumir o seu caráter de mudança estrutural. Para isso é preciso que tenham continuidade. “[...] é preciso superar a ideologia supostamente “moderna” que prega a “auto sustentabilidade” para os pobres onde depender do Estado é visto

como algo “negativo”. [...] os dominantes impõem regras aos dominados, regras que eles mesmos não cumprem” (Soares, 2009, p.23).

Urge uma Política Pública Social que deixe de ser residual e represente uma alternativa real de desenvolvimento, que incorpore nos circuitos de cidadania aqueles que nem tão cedo terão condições de incorporar-se pelo “mercado”. O caminho é político. As diversas formas de luta, são legítimas, na nossa História o poder transformador e criativo do povo brasileiro, que constitui efetiva possibilidade de mudanças da quebra de paradigmas do assistencialismo, tutela para concepção de efetivação dos Direitos.

De acordo com Yasbek (2009), as Políticas sociais no Brasil evidenciam que historicamente estas políticas vêm se caracterizando por sua efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos. Com isso, se faz necessária a efetivação de mudanças dessa concepção de tutela e subordinação ao mercado, mas sim, de efetivação dos direitos conquistados, porém ainda não efetivado.

Vale ressaltar a relevância dos espaços de controle social dos Conselhos que poderiam contribuir para o questionamento e superação do “padrão centralizador, autoritário e excludente que vem marcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas [...]” (Tatagiba, 2002, p.47).

A avaliação deste instrumento também passou a ser centrada na possibilidade de superar a tradição patrimonialista da gestão do Estado e do acesso clientelístico aos recursos públicos, ao propiciar o papel de fiscalização e controle dos cidadãos organizados no campo das políticas sociais, o que poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos.

A primazia dos espaços de controle social seria a perspectiva de exercer a função de mediação dos interesses coletivos dos segmentos sociais atendidos pelas políticas setoriais sendo potencializada se os conselheiros visualizam os conselhos também como espaços de “recomposição da totalidade da política social”. Como afirma Teixeira (2000), “os conselhos deveriam ter essa tarefa, que transcende a política específica e setorial, que tanto dificulta a garantia de direitos dos cidadãos diante das multiplicidades de determinações” (Teixeira, 2000, p. 45).

Vivemos um momento difícil de criminalização dos movimentos populares, assim como organizações da sociedade civil, dos mais diversos segmentos, têm sido colocadas sob suspeita, acusadas de atos ilícitos, tanto pelo Estado como pela mídia, criando uma imagem negativa na opinião pública, desqualificando iniciativas que fortalecem a capacidade da cidadania de decidir seu próprio destino.

Isso se comprova nas ofensivas contra os movimentos populares, que tiveram seu ápice nas Comissões Parlamentares de Inquérito, instaladas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O resultado, do relatório final do Senado Federal, em 2002, assim dispôs sobre o tema, de maneira diversa do exposto anteriormente: "Faz-se necessário construir um arcabouço legal que reconheça o caráter público de um conjunto estimado em 250.000 organizações da sociedade civil, para facilitar e multiplicar parcerias entre tais organizações e o Estado".²⁰

Além disso, muita burocracia e mudanças constantes nas regras das relações do Estado com as organizações da sociedade civil transformaram-se em problemas de difíceis soluções. Consequentemente, ações que estavam em curso foram suspensas, por causa de normas dúbias e decisões, muitas vezes, inadequadas, tomadas pelo poder público, nos últimos anos.

Criou-se assim, uma insegurança jurídica. Ou seja, as normas que existem deixam margem a interpretações diversas, não há segurança em relação ao que é necessário ao atendimento de exigências legais, para aprovação de convênios e execução das tarefas das Organizações da Sociedade Civil.

É preciso encontrar novos caminhos através do diálogo e mediação, para que não repercuta nas vidas das pessoas atendidas, nas comunidades e nas instituições.

Uma nova postura política do Poder Público significará o reconhecimento à contribuição do trabalho das organizações da sociedade civil para a democracia e para o desenvolvimento do país. É coerente que se explicita sua legitimidade e a

²⁰ <http://www.institutofilantropia.org.br/component/k2/item/6329-marco-regulat%C3%B3rio-pequenos-passos-de-uma-longa-caminhada>. Acessado em julho de 2015.

transparência no acesso a recursos financeiros, para dar prosseguimento às ações de cidadania às populações sujeitas de direito das políticas públicas.

Diante dessa realidade, Sposati (2004) cita algumas tendências de análise que defendem que a assistência social, em razão de sua construção histórica, não possui um conteúdo particular: a primeira enxerga a assistência social como processante de outras políticas sociais, nesse caso ela teria caráter complementar, cuidando de algumas ações das demais políticas sociais, direcionadas para as pessoas carentes, cujo acesso se dá por meio de uma seleção; a segunda compreende a assistência social não como uma política de conteúdo particular, mas como uma ação mediadora cujo objetivo é construir e operar a intersetorialidade entre as políticas sociais, nesse caso o seu papel seria o de apenas operar os serviços e ações entre as demais políticas, garantindo o processo de referência e contra referência; já a terceira tendência percebe a assistência social genérica em suas ações, mas específica em sua clientela, desse modo caberia a ela atender apenas aquelas pessoas em estado de pobreza absoluta, aprofundando a noção viciosa que a vincula à pobreza e ao atendimento focalizado aos mais carentes.

Diante do exposto, a construção e implementação da Política de Assistência social constitui um processo de quebra de paradigmas, sendo necessário, compromisso, ético, político e metodológico para sua efetivação nas relações cotidianas, com o engajamento de todos os setores e atores sociais.

4

Rede Socioassistencial privada do Município do Rio de Janeiro: desmonte ou reordenamento?

A pesquisa social tem como objetivo principal trazer à luz respostas para os questionamentos existentes que, através da reflexão sobre uma determinada situação, procura explicar as condicionantes, na qual a problemática está envolta. Dessa forma, o pesquisador ao tentar lograr de respostas para seus questionamentos, emprega procedimentos científicos em sua pesquisa, pois, conforme Gil (1995) a ciência pode ser caracterizada por uma forma de conhecimento objetivo, racional, sistemático, geral, verificável e falível. O autor também destaca que a pesquisa social tem como objetivo fundamental descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos, em um processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social. Esta envolve todos os aspectos relativos ao homem em seus múltiplos relacionamentos, com os outros homens e instituições sociais. Destaca-se também os processos históricos, políticos, econômicos, sociais e culturais nos quais o objetivo faz parte.

Segundo Minayo (2001), o objeto das Ciências Sociais é essencialmente de caráter qualitativo. A realidade social se constitui em um cenário onde as relações sociais entre os indivíduos se expressam das mais variadas formas, tendo por base toda a riqueza de significados dela transbordante. Por isso, a pesquisa qualitativa tem por característica essencial a de se ocupar de questões que não são passíveis de quantificação, visto trabalhar com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes.

Diante dos marcos legais da Assistência Social, no Brasil, algumas Entidades filantrópicas do município do Rio de Janeiro, modificaram o modo de organização, funcionamento e gestão, devendo realizar o reordenamento institucional, procurando enfocar ações pautadas nos direitos sociais e não no assistencialismo. Este é o processo de quebra de paradigma de saída do assistencialismo para o direito social.

Para que possamos realizar uma análise da Rede Socioassistencial privada do município do Rio de Janeiro, faz-se necessário situar no contexto do Sistema Único de Assistência- SUAS, para que tenhamos elementos que identifique o papel da rede socioassistencial privada neste cenário, através da Lei Orgânica da Assistência Social. Portanto, é o resultado de um conjunto de fatores que propiciaram alterações significativas no paradigma da política de assistência social brasileira: a democratização política e social, que propiciou o surgimento de novas lideranças, tanto no seio do Estado quanto da sociedade, assim como a mobilização de organizações da sociedade civil que visavam influenciar o sistema político na regulação da política; a ampla divulgação e o correspondente debate acerca das reais condições socioeconômicas da população brasileira, decorrentes do modelo adotado pelo país; o desenvolvimento do conhecimento especializado e, principalmente, a adoção, por parte do conjunto dos órgãos de formação e de representação dos profissionais do Serviço Social, de um novo paradigma relacionado à assistência social; da criação de uma comunidade política bem articulada e com capacidade de mobilização, que tinha como agenda a mudança deste paradigma. Como ressalta Santos (1987), esses são fatores suficientemente fortes para produzirem mudanças significativas nas decisões políticas relacionadas às políticas públicas e, efetivamente, foram decisivos para renovarem o paradigma da área da assistência social no Brasil.

A LOAS, ao regulamentar a área da assistência social, foi o germe de importantes inovações institucionais, tendo como premissa a construção de um sistema nacional descentralizado e participativo: reafirmou a primazia da responsabilidade do Estado na garantia do direito; atribuiu competências aos três níveis de governo (ainda que algumas fossem concorrentes entre si); admitiu que as organizações sociais que historicamente prestavam serviços nessa área comporiam a rede socioassistencial; garantiu que todas as ações devem ser organizadas sob um único comando – público e governamental – em cada esfera de governo; instituiu a tipologia básica das ações sócio assistenciais – programas, projetos, serviços e benefícios; determinou que os recursos para a política devem ser geridos por meio de fundos especiais; instituiu o planejamento articulado das ações; e reforçou a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os

níveis, por meio da criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)²¹ e de conselhos nos demais níveis de governo.

A mesma comunidade política que se mobilizou para a elaboração da LOAS também entendia ser importante a criação de espaços deliberativos que possibilitassem a publicização da própria política de assistência social, até então com regulação *ad hoc*, por meio de mecanismos como a visibilidade, o controle social, a representação de interesses coletivos, a democratização e a incorporação de uma nova cultura política, como enfoca Raichelis (2007).

A constituição de 1988 exige uma nova relação da sociedade civil organizada com o Estado, através da participação paritária nos conselhos de direitos. Esta participação, observamos que, em alguns momentos, mostra-se tutelada e/ou cooptada pela agenda governamental, e não pelas políticas de Estado. Essa forma de “fazer política” no interior dos Conselhos se explica, pois vivenciamos uma cultura política onde não existe uma prioridade por políticas públicas continuadas, e sim, programas e projetos governamentais, que mudam a cada 04 anos com as eleições ao governo. Com essa perspectiva, confundem-se política pública, que tem um caráter de permanência, com programas de governos, que são transitórios, emergenciais e não permanentes.

A proposta da sociedade civil organizada ao propor a criação dos Conselhos de Direitos como órgãos autônomos e paritários, era no sentido de colocar a centralidade de proposição das políticas públicas e de seu controle social nas mãos dos Conselhos. No entanto, essa posição não vem sendo executada com essa legitimidade e finalidade, o que prejudica o caráter público dos Conselhos, em decorrência também do fato da sociedade civil estar desarticulada, bem como por algumas gestões dos conselhos se restringirem há um grupo restrito ligado ao poder público. Outra dificuldade é a falta de um processo de formação permanente dos Conselheiros para compreender o funcionamento da máquina pública, articulando os aspectos técnicos de gestão pública com o contexto sócio político e orçamentário.

²¹ O CNAS veio substituir o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), extinto com a LOAS, com novas e diferentes funções e incorporando a participação popular nas decisões sobre a política, rompendo com o monopólio da burocracia neste processo.

No caso específico do município do Rio de Janeiro, para que possamos compreender o tamanho do desafio das atribuições do Conselho de Assistência Social no que tange ao monitoramento e controle social das políticas públicas, faz-se necessário conhecermos como está estruturada a política pública de Assistência Social no município do Rio de Janeiro.

O Núcleo de Proteção Básica (NPB) é a articulação direta com os 47 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) existentes hoje na Cidade do Rio de Janeiro, de modo a assessorar as respectivas unidades para que os serviços, programas e projetos sejam executados consoantes às diretrizes do governo federal e da própria SMDS²².

O Núcleo de Proteção Básica atua, conforme preconizado na Política de Assistência Social, com os serviços, programas, projetos, e benefícios abaixo elencados:

- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família/PAIF;
- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 14 anos;
- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para adolescentes de 15 a 17 anos;
- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Idosos;
- Emissão do Passe Interestadual do Idoso;
- Programa BPC na Escola;
- Benefícios Eventuais.

Além dessas ações, o Núcleo de Proteção Básica atua em outros Programas e Projetos do âmbito municipal, sendo alguns deles vinculados ao Plano Estratégico e ao Acordo de Resultados da Secretaria Municipal de Assistência Social - SMDS, sendo o caso do Projeto Vocação Rio, da Subsecretaria de Inclusão Produtiva, no qual os CRAS tiveram participação direta mediante a localização de espaço físico para execução dos cursos, a busca ativa dos

²² SUBSECRETARIA DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NÚCLEO DE PROTEÇÃO BÁSICA-Relatório de avaliação setorial / ano 2014.

participantes para os cursos ofertados, suporte e organização na logística dos cursos, visto ser uma meta do acordo de resultados da SMDS.

Deste modo o NPB atua, ainda, no Programa de Assentamentos Populares no âmbito do Morar Carioca - fase 3 - Projeto de Orientação e Atualização Profissional/PROAP III, que é um programa vinculado à Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

No âmbito da gestão, de acordo com o relatório da Subsecretaria de Proteção Social Básica - Núcleo de Proteção Básica- do governo municipal do Rio de Janeiro Relatório de avaliação setorial / ano 2014, o governo municipal destaca que foram promovidas capacitações em serviço para os diversos profissionais dos CRAS e seus respectivos gestores, com vistas a qualificar as ações desenvolvidas.

Foram realizadas visitas de assessoramento a 09 CRAS, juntamente com a equipe técnica da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos, com vistas a propiciar o aprimoramento e a qualificação dos serviços ofertados. A gestão municipal destaca alguns avanços da Política de Assistência Social no RJ: articulação com outros Programas, projetos e serviços (governamentais ou não) para oferta simultânea e integrada, exigindo do gestor local destreza na negociação com o parceiro, principalmente na necessidade de conciliação das metodologias, da carga horária e compatibilidade com o horário de frequência escolar dos jovens; reduzir o índice de inconsistência de informações oficiais sobre a execução do Serviço, principalmente no cruzamento das informações com o CADÚnico, intensificando o rigor nas informações correspondentes aos adolescentes, aos profissionais, aos locais de execução dos grupos e as atividades realizadas; e o censo SUAS, que permite definir indicadores dimensionais, índices de desenvolvimento e patamares mínimos anuais para as unidades públicas de assistência social. Com as informações coletadas de forma contínua é possível realizar o planejamento que contribui para o alcance da melhoria dos serviços ofertados à população. A experiência do censo tem contribuído, também, para o aprimoramento do processo de expansão do cofinanciamento federal para os serviços socioassistenciais.

O mesmo relatório apresenta alguns desafios destacados pelos gestores da Política de Assistência social no Rio de Janeiro: garantir e manter as capacitações

continuadas para os profissionais de nível superior dos Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) no que tange à implementação da PNAS, ao Acompanhamento Familiar e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV) em articulação com o Centro de Capacitação do Sistema Municipal de Assistência Social (SIMAS); diminuir a alta rotatividade dos profissionais contratados para executarem (orientadores sociais) ou supervisionarem o SCFV no âmbito dos CRAS (pedagogos e psicólogos), gerando um impacto negativo sobre a qualidade do Serviço ofertado bem como a consolidação da proposta, diminuir a discrepância entre a metodologia do SCFV e as ações executadas em alguns grupos; diminuir a fragilidade teórico-metodológica e consequente indefinição acerca do atendimento (incluindo as ações intra e intersetoriais) e melhoria na qualidade das instalações físicas, disponibilização de equipamentos e recursos diversos.

No Rio de Janeiro, os cenários expostos acima nos possibilitam perceber o grau de importância dos Conselhos de Assistência, constituídos como órgão deliberativo do sistema descentralizado e participativo das políticas públicas de assistência social na cidade, responsável por instituir a política nacional do Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS, com funções normativas e fiscalizadoras das ações e serviços de natureza pública e privada no campo de assistência social - como órgão colegiado máximo, de composição paritária entre o poder público e a sociedade civil, criado na cidade no ano 1996, oriundo do Projeto de Lei numero 1400-A da deliberação, e composição, depois no Rio de Janeiro, a Câmara Municipal promulga a Lei nº 2469, de 30 de agosto de 1996, oriunda do Projeto de Lei nº 1400-A, de 1996 de autoria do Poder Executivo, e institui o Conselho Municipal de Assistência Social, define seus objetivos, fixa os princípios e diretrizes de sua atuação, dispõe sobre o seu funcionamento, e dá outras providências.

O Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro – CMAS/RJ, é um órgão protagonista na construção e nos avanços da Política Municipal de Assistência Social, de caráter permanente, de acordo com o Capítulo III da LOAS – Lei Federal nº 8742, de 07 de dezembro de 1993, que trata da organização e Gestão da Assistência Social como também, no art. 16, explicita qual o formato dos Conselhos de Assistência Social.

Destacam-se entre as principais atribuições do CMAS/RJ, as seguintes: Acompanhar e controlar a execução da Política Municipal de Assistência Social (NOB/SUAS, item 4.3); Acompanhar, avaliar e fiscalizar a Gestão dos Recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços socioassistenciais, programas e projetos aprovados na Política Municipal de Assistência Social, (Resolução CNAS 237, de 2006, art. 3, inciso VIII); Inscrever e fiscalizar as Entidades e Organizações de Assistência Social no âmbito Municipal (Lei 8.742, de 1993 – LOAS, art. 9, parágrafo 2; Lei 10.741, de 2003, art. 52; NOB/SUAS, item 4.3; decreto 2.536, de 1998, art. 3, inciso II; Resolução CNAS 237, de 2006, art. 3, inciso XII).

Segundo a referida lei, em seu Art. 2º - O Conselho Municipal de Assistência Social é vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e tem como objetivo básico assessorar a administração pública no estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de assistência social. Para além de sua vinculação orçamentária, demarcada em Parágrafo Único, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social fornecerá ao Conselho Municipal de Assistência Social o apoio administrativo necessário à sua implementação e funcionamento.

Na pesquisa de Campo, optamos por entrevistar representantes de entidades filantrópicas no mandato da Gestão 2013-2015 do Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro, representantes da Rede Socioassistencial privada. A escolha por este recorte de representação se dá pela opção de análise da Rede Socioassistencial privada, no atual contexto da Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva de compreender adequação das mesmas neste novo cenário.

Complementa esta análise o conjunto de resoluções e normativas que regem funcionalidade do Conselho Municipal. Neste sentido, analisamos as resoluções do CMAS-RJ do período de 2013-2015, nas quais observamos uma predominante necessidade em normatizar a inscrição das Entidades e Organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e/ou benefícios socioassistenciais inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, haja vista, a necessidade desta adequação, diante das orientações de funcionamento e regularidade das entidades, definidas pela política nacional de

assistência social. Da mesma forma, destacam-se como relevantes os parâmetros para regularização anual, através dos quais verifica-se a predominância de deliberações referentes à aprovação: inscrição de entidades, avaliação de projetos de entidades, regularidade anual das entidades, negar a inscrição das entidades de primeira e segunda vez, deferimentos de inscrição e cancelamento.

Consequentemente verificamos uma predominância no conjunto de atribuições burocráticas do Conselho, em detrimento de priorizar a reflexão política e de deliberação dos recursos públicos, que faça enfrentamento ao contexto das mazelas sociais e violações de direitos dos diversos segmentos sociais.

Percebe-se, assim, um descompasso do entendimento referente às normativas por parte das entidades, que considera centralidade as normativas no sentido de contribuir para reduzir as desigualdades sociais. Outro aspecto encontrado foi que não há nenhuma deliberação referente à capacitação, qualificação e aperfeiçoamento sistemático e continuado dos recursos humanos atuantes na área da assistência social para que possamos avaliar os avanços nas qualidades das ações desenvolvidas no campo da assistência social.

Neste contexto, importante ressaltamos que uma das atribuições do Conselho é a deliberação de políticas públicas municipal de assistência social, no entanto, em nossa análise, verificamos que, no período estudado, foi realizada apenas uma deliberação, sendo esta referente ao PLAF - Plano de Acompanhamento e Fiscalização para Rede de Assistência Social, objetivando conduzir o acompanhamento das Entidades e Organizações de Assistência Social, bem como dos Serviços, Programas e Projetos e Benefícios Socioassistenciais Governamental e das Entidades Inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social do Município do Rio de Janeiro. Contudo, contraditoriamente, essa deliberação limita-se ao aspecto burocrático de controle fiscalizador, sobretudo se verificado que no seu cronograma de atividades não há perspectivas de capacitação referente ao reordenamento das entidades em consonância com as normatizações.

Deste modo, percebe-se que a relevância desse atual processo na assistência social incide na relação das diversas normativas e no descompasso de

entendimento das entidades sobre as mesmas, assim como de alguns conselheiros e técnicos que atuam na assistência social em relação ao conjunto de deliberações, leis e decretos²³.

Em relação às normativas específicas da Rede Social de Assistência Social, destaca-se, que: a resolução do CNAS, “estabelece que os Conselhos Municipais devam instituir um plano de acompanhamento e fiscalização das entidades e organizações de assistência social, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais inscritos” (CNAS 16/2010).

A formulação do Plano de Acompanhamento e Fiscalização (PLAF) “irá conduzir o acompanhamento de forma sistemática dos serviços oferecidos pelas Entidades e Organizações de Assistência Social, e pelo Governo Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, objetivando a adequação dos mesmos às necessidades sociais da população e ao modelo da Política Nacional de Assistência Social” (CMAS, 2013).

Diante desta indicação, o CMAS/RJ delibera:

Art. 1º - Aprovar o PLAF - Plano de Acompanhamento e Fiscalização das Entidades e Organizações de Assistência Social, bem como dos Serviços, Programas e Projetos e Benefícios Socioassistenciais Governamental e das Entidades Inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro. (Resolução 689 /Ata 76de 2013)

Neste sentido, de acordo com estas normativas, todas as Entidades e Organizações de Assistência Social, bem como os serviços, programas, projetos e

²³ Como: o disposto no Decreto nº. 6.308, de 14 de dezembro de 2007, que dispõe sobre as Entidades e Organizações de Assistência Social de que trata o Artigo 3º da LOAS e dá outras providências; O disposto na Lei nº.12.101, de 30 de novembro de 2009, que dispõe sobre a certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social, regula os procedimentos de isenção de contribuição para a Seguridade Social e dá outras providências; O disposto na Resolução nº. 16, de 05 de maio de 2010 que define os parâmetros nacionais para inscrição das Entidades e Organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas e projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social; O disposto nas Deliberações nº. 582/2012 e nº. 620/2012 do CMAS/RJ, que normatizam as Inscrições e a Certidão Anual de Regularidade das Entidades e Organizações de Assistência Social, bem como os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais das entidades privadas sem fins lucrativos; O disposto nas Deliberações nº. 666/2013 que disciplina o prazo para Entidades cumprirem as formalidades para obtenção da Regularidade Anual.

benefícios socioassistenciais que não cumprirem com o estabelecido pelas deliberações do CMAS/RJ nº 582, 620/2012, assim como as determinações estabelecidas pela Deliberação nº 666/2013, terão as sanções previstas nas legislações aplicadas.

Dessa forma, consideramos a relevância do CMAS por se caracterizar como instância de poder na democracia participativa; e que tem, enquanto estruturas de poder do Estado, a corresponsabilidade pelo aperfeiçoamento da gestão, pela qualificação dos serviços prestados e pela adequação e aplicação dos recursos públicos.

Não obstante, toda mudança decorrente deste processo, acreditamos ser necessário que se priorize a qualificação permanente das entidades, orientando-as e assessorando-as quanto às adequações necessárias, de forma a instruí-las para que possam atuar em consonância com a legislação, exercendo seu potencial educativo junto à população e não somente um papel burocrático institucional para composição da rede socioassistencial. Embora tenha ocorrido nos últimos três anos, orientações pontuais para as entidades, promovidas por Conselheiros e equipe técnica do CMAS/RJ, no que tange às diretrizes do Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS, através das Resoluções nº16/2011 e 14/2014²⁴, para entrega de relatório e plano de ação das entidades.

Este é um novo processo que exige quebra de paradigma, de anos de constituição e atuação das entidades que, em sua maioria, apresentavam propósitos e metodologias diversas, onde o privado sempre esteve imbricado na ação pública. É preciso rever práticas e posturas institucionais, sobretudo aquelas que historicamente apresentaram forte tradição do assistencialista.

No Conselho de Assistência Social do município do Rio de Janeiro, em 2015, haviam cerca de 320 entidades registradas. Verificamos que a maioria destas com atuação no atendimento, e uma minoria com atuação em

²⁴ A Resolução nº 14, de 15 de maio de 2014 traz parâmetros nacionais acerca da inscrição de entidades de assistência social e seus respectivos serviços programas, projetos e benefícios, bem como a inscrição dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais prestados por entidades que atuam em outras áreas de políticas sociais e na área da assistência social. Resolução ora apresentada revoga a Resolução CNAS nº 16, de maio de 2010, trazendo redações revisadas, a inclusão de regulações e conceitos, além do reordenamento de alguns artigos em comparação com a Resolução CNAS nº 16/2010. Publicado em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/entidades-de-assistencia-social/ORIENTA>. Acessado em 04 de agosto de 2015.

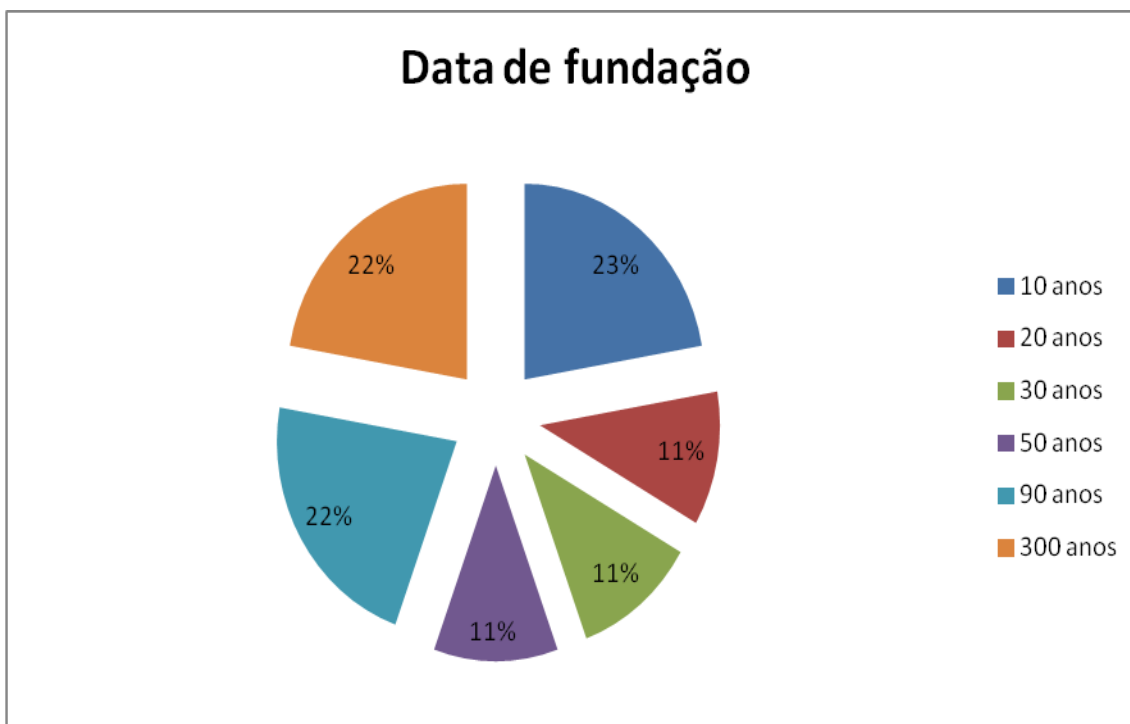
assessoramento e garantia de direitos. Deste modo, temos dentre os princípios e diretrizes do Conselho a primazia da responsabilidade do Poder Público na condução da política de Assistência Social na esfera municipal, o que não ocorre na realidade atual, como veremos a seguir, com as entrevistas de alguns Conselheiros, destacando-se inclusive áreas como idoso e deficiente, que consideram serem executadas 100% pelas entidades da Sociedade Civil.

Entrevistas com Conselheiros Municipais de Assistência Social

Apresentamos, em seguida, a sistematização das entrevistas realizadas com Conselheiros do CMAS/RJ no período de dezembro de 2014 a julho de 2015. Com objetivo de apresentar uma síntese de quem são? Como estão constituídas e como vêm vivenciando o processo de reordenamento institucional?

As 10 entidades que entrevistamos possuem trajetória histórica de atuação na assistência social, sendo 22% destas, fundadas no século XVIII, com mais de 300 anos de atuação área, ligadas à Igreja. Outras 33% têm mais de 50 anos de constituição institucional. Em contraponto com a regularização da Assistência Social enquanto política pública, que só foi reconhecida há 27 anos, com a Constituição Federal de 1988. Isso demonstra a necessidade de desenvolvermos um processo pedagógico diante da Cultura Política e paradigmas da caridade à cultura do direito.

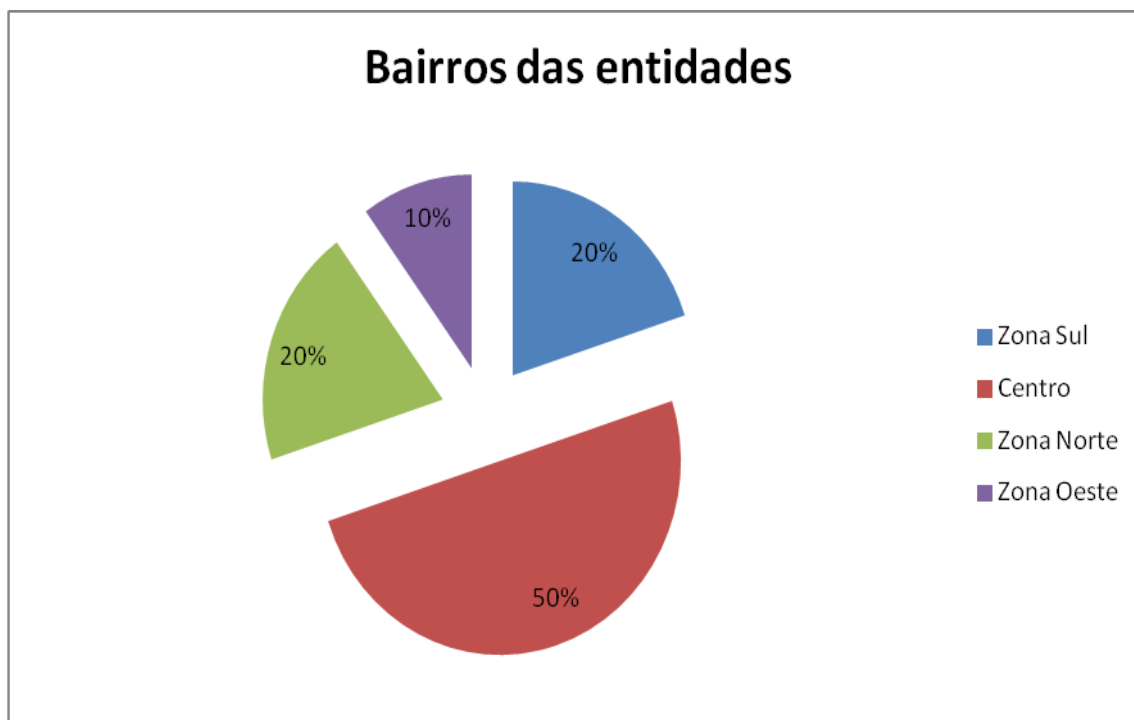
Gráfico 1- Identificação das Entidades / Data de fundação



Fonte: Pesquisa de campo realizada no período de dezembro de 2014 a julho de 2015.

Verificamos que 51% das entidades possuem sede no Centro da cidade, sendo muitas delas no prédio do Palácio das ONGs, antiga sede da LBA- Legião Brasileira de Assistência, que foi cedido pelo Estado para as Organizações Não Governamentais. Observamos que a maioria não têm sede administrativa própria, e que as ações são descentralizadas, sendo a sede administrativa distante dos bairros em que as mesmas se realizam, como zona oeste e zona norte - locais onde se concentram altos índices de pobreza, desigualdade social e violência.

Grafico 2- Identificação das Entidades / Bairros das entidades



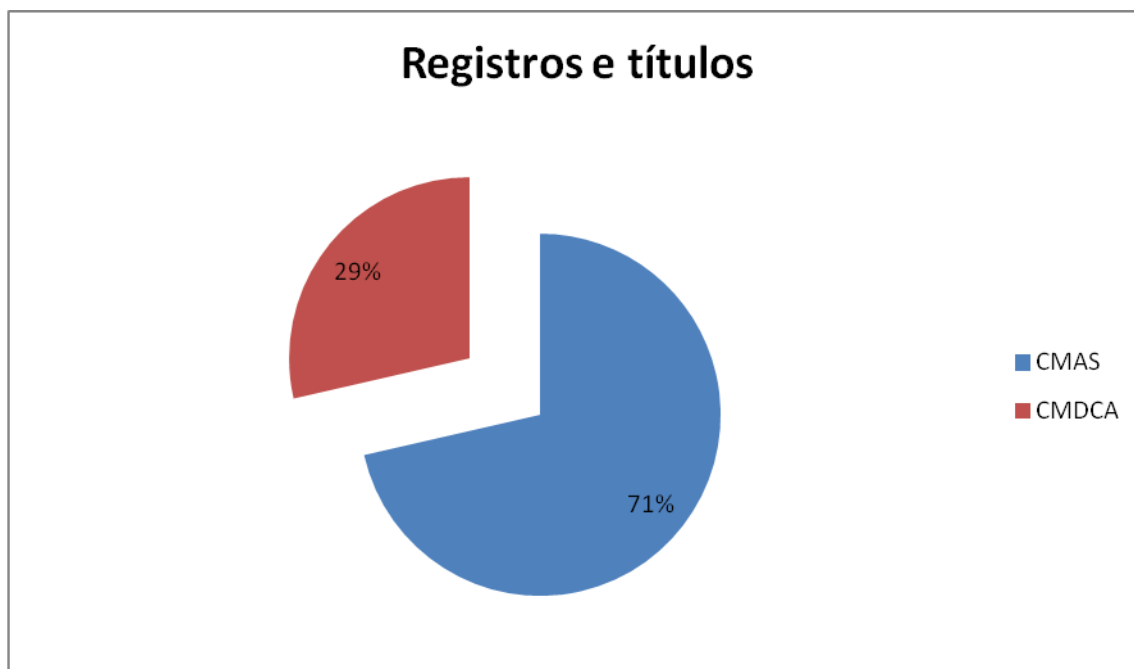
Fonte: Pesquisa de campo realizada no período de dezembro de 2014 a julho de 2015.

Constatamos que 71% das entidades possuem registro no Conselho Municipal de Assistência Social, ou seja, atuam diretamente de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (atendendo prioritariamente, idosos, deficientes e acolhimento institucional); e que 29% das entidades que atuam na área da Assistência Social também têm registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), com ênfase no trato das expressões da questão social junto a esse segmento da população. Esses dados / informações possibilitam reconhecer a área de atuação institucional, assim como participarem de editais públicos.

Deste modo, no que se refere ao perfil do público pesquisado, ou seja, 50% dos Conselheiros da bancada Sociedade Civil da Gestão / CMAS 2013-2015, foi possível constatar no que tange à documentação legal das entidades: (1) 100% têm registro no Conselho de Assistência; (2) apenas 29% de entidades têm registro no CMDCA; (3) até 73% das entidades têm título de Utilidade Pública nas três esferas federativas; (4) apenas 22% das entidades tem título de Filantropia. Em outros Conselhos, percebe-se que o registro nos Conselhos Estaduais de Assistência Social ainda é pequeno, onde encontramos apenas 11% das

instituições; assim como registro no CNAS apenas 22% delas; e 45% destas têm registro no CEBAS.

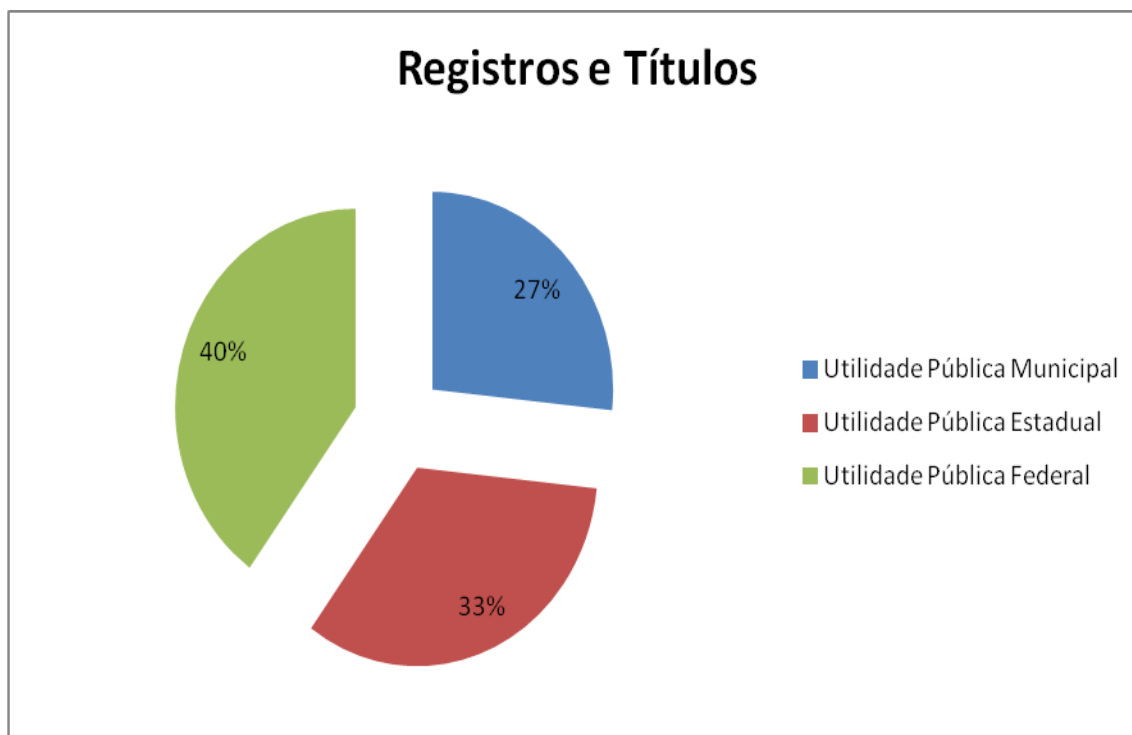
Grafico 3- Identificação das Entidades / Registros e Títulos



Fonte: Pesquisa de campo realizada no período de dezembro de 2014 a julho de 2015.

Em relação à destinação de recursos, percebe-se que não há prioridade de investimento do orçamento público ao longo da trajetória da assistência social. O orçamento predominante para a área assistencial têm sido mantido por isenção de impostos e taxas, como nos demonstra o gráfico das entidades. O Título de Utilidade Pública Municipal das entidades, gera isenção no IPTU/Imposto Predial e Territorial Urbano; o de Utilidade Pública Estadual gera isenção do ICMS/Imposto sobre Circulação de Mercadoria e sobre Prestações de Serviços; e o Título de Utilidade Pública Federal gera isenção IR/Imposto de Renda, COFINS/Contribuição para Financiamento da Seguridade Social e o PIS/Programa de Integração Social.

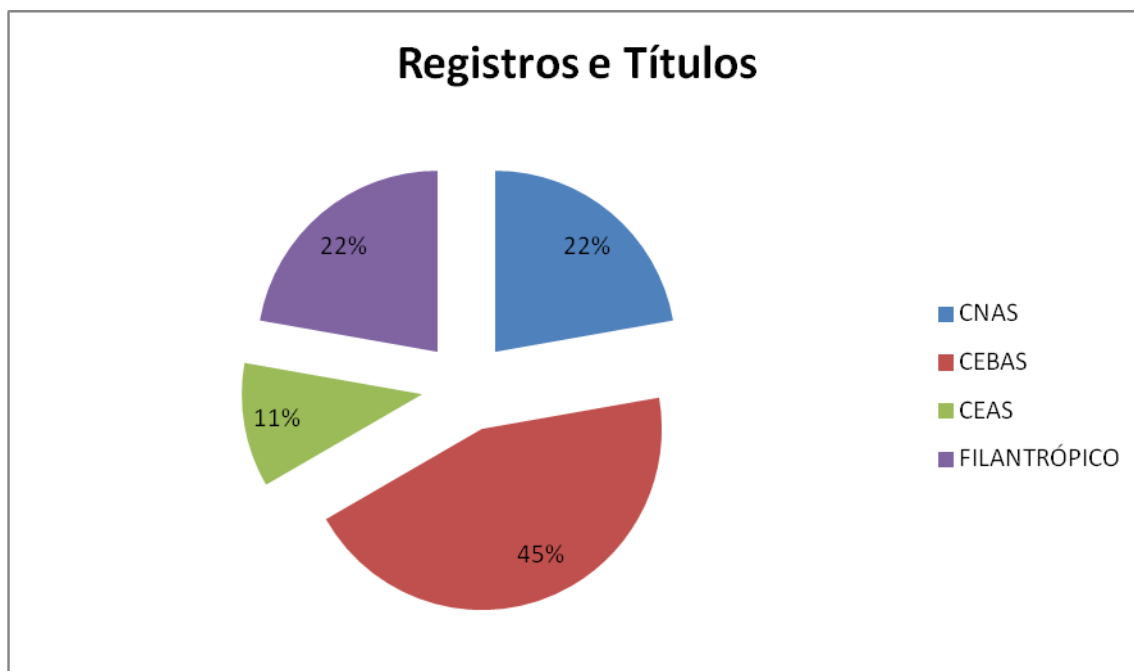
Gráfico 4- Identificação das Entidades / Registros e Títulos



Fonte: Pesquisa de campo realizada no período de dezembro de 2014 a julho de 2015.

Por serem entidades históricas na atuação da assistência, antecedendo a constituição Federal de 1988, que delibera através da LOAS a existência dos conselhos as mesmas tinham anteriormente seus reconhecimentos através das certificações nos diversos níveis de governo, o que lhes conferiam reconhecimento e benefícios de isenção de tributos e taxas, sem o rigor técnico que existe hoje. Na atualidade, a assistência social faz parte de uma Política Pública que prevê ações planejadas, continuadas e não mais, ações pontuais, assistencialistas. O que antes era considerado âmbito burocrático, sem vínculo, hoje, com o desenvolvimento socioassistencial das ações, requer uma ressignificação pedagógica e educativa, articulada a manutenção de certificações, assim como, a aquisição de novos registros e títulos de programas e avaliação de projetos.

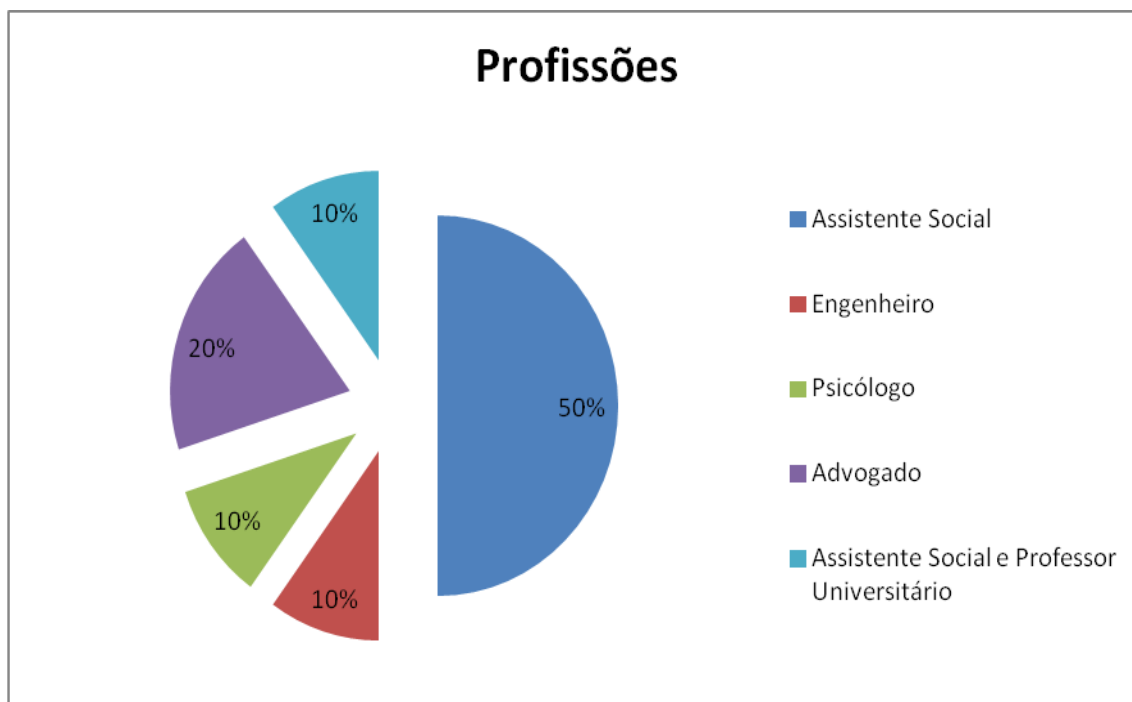
Gráfico 05- Identificação das Entidades\ Registros e Títulos



Fonte: Pesquisa de campo realizada no período de dezembro de 2014 a julho de 2015.

No próximo gráfico, mostraremos a formação dos entrevistados, representantes das entidades da Rede Socioassistencial privada. Verificamos que a grande maioria, 70%, têm formação profissional na área de Serviço Social e Humanas; 10% pertencem à área de Ciências Exatas (Administração, Engenharia); e 20% se graduaram em Direito. Podemos considerar que houve um avanço do Serviço Social na atuação dos espaços de controle social, na busca de legitimar a relevância deste órgão na implementação da Política Nacional de Assistência Social, como pode ser observado abaixo.

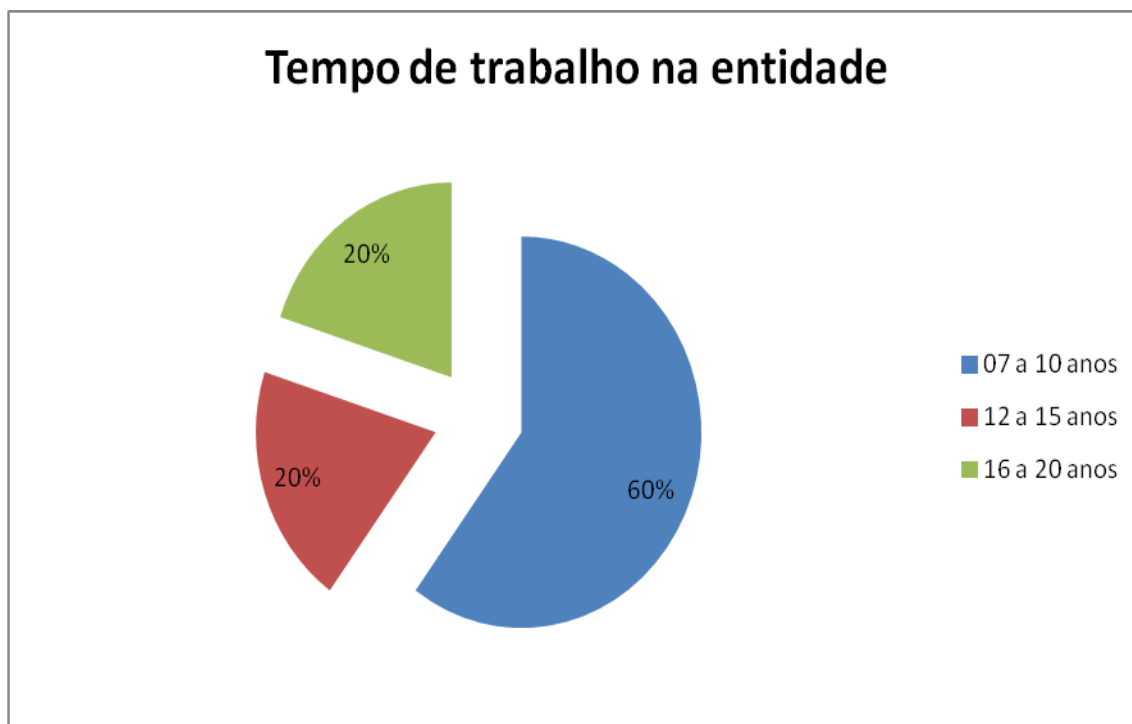
Gráfico 06- Profissão dos Conselheiros do CMAS



Fonte: Pesquisa de campo realizada no período de dezembro de 2014 a julho de 2015.

Em relação ao tempo de trabalho, 60% dos Conselheiros estão nas entidades entre 07 e 10 anos e, 40% entre 12 a 20 anos, demonstrando que as entidades priorizam terem representantes nos espaços de controle social com tempo significativo de atuação profissional. Em tempos de flexibilização e rodízio de trabalhadores nos diversos postos de trabalho, este tempo de permanência nas entidades, significa um avanço no tempo de qualificação destes profissionais, bem como, de contribuição no atendimento processual junto aos usuários. Isto significa que estes profissionais deveriam ter um maior grau de conhecimento da política pública.

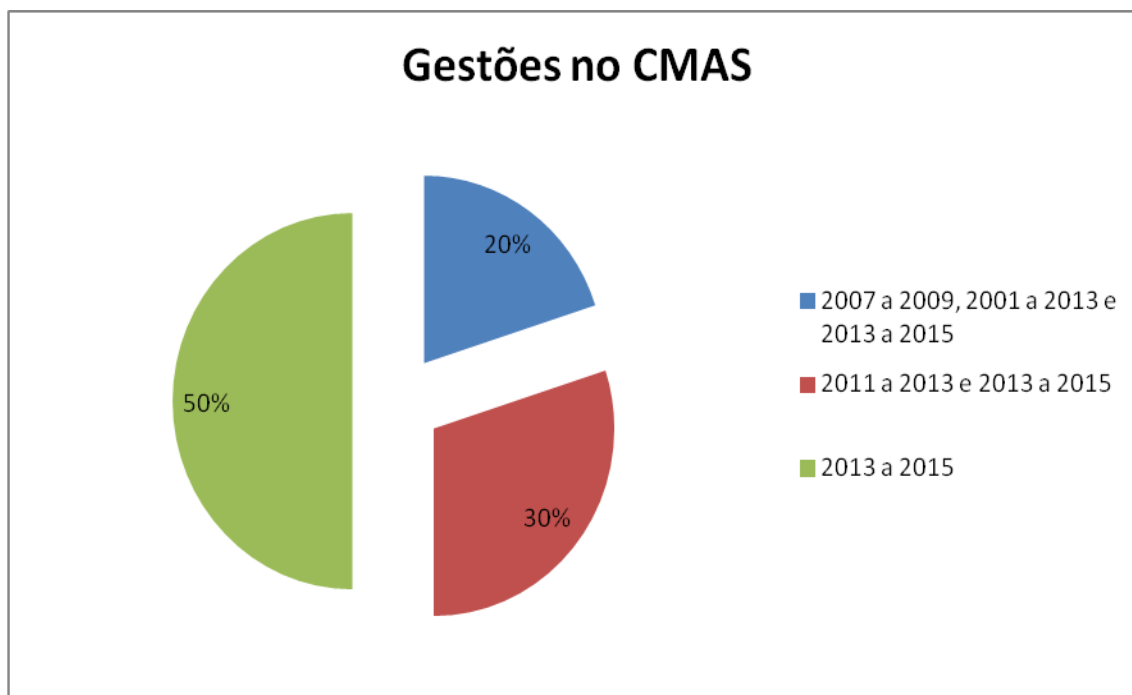
Gráfico 07- Tempo de trabalho nas Entidades



Fonte: Pesquisa de campo realizada no período de dezembro de 2014 a julho de 2015.

Quanto ao tempo de representação destas entidades no CMAS, identifica-se que 30% delas estão presentes por dois mandatos, e 20% mais de dois mandatos, retornando após este período representando outra entidade. Diante de tantas normativas na área da assistência, a relevância institucional de integrar o Conselho se faz necessária a fim de manter seus registro e títulos, qualificando as ações e tendo visibilidade institucional.

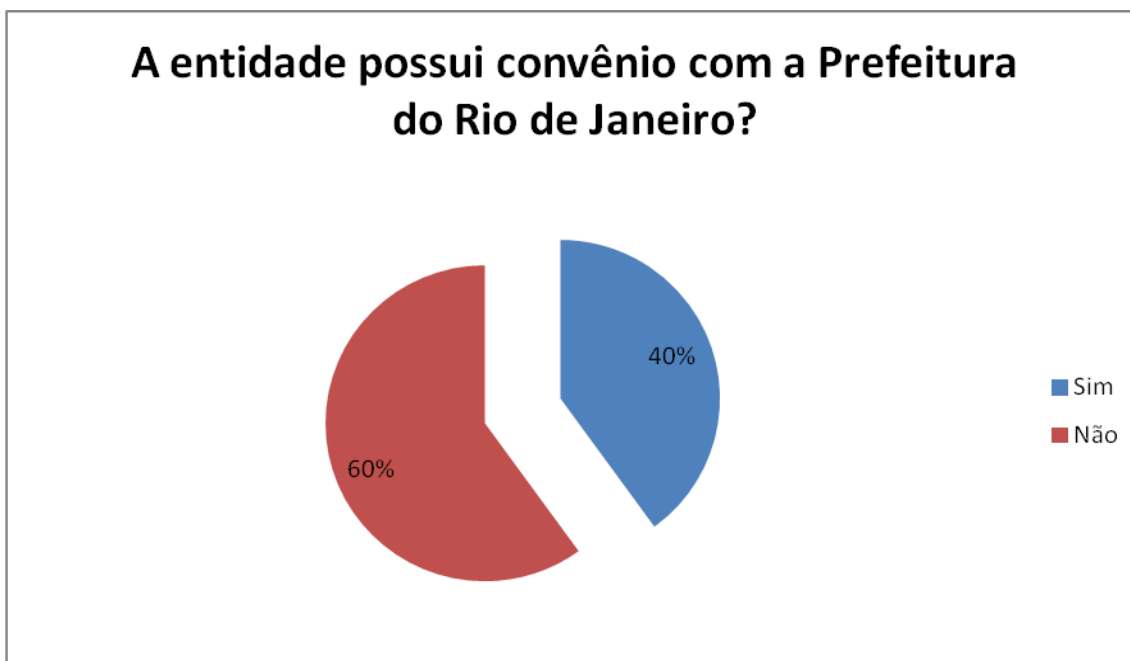
Gráfico 08- Gestões no CMAS



Fonte: Pesquisa de campo realizada no período de dezembro de 2014 a julho de 2015.

Do universo pesquisado, atualmente, 40% das entidades mantêm convênios com a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Os dados apresentados acima demonstram o que já havíamos sinalizado anteriormente, quando anunciamos esta relação de cooptação do Estado para com as entidades conselheiras, ou na transferência de atribuições e serviços que deveriam ser realizados exclusivamente pelo Estado, ou na forma de usufruir da estrutura e serviços já existentes na Rede socioassistencial privada para complementar programas governamentais, bem como, para contar como aliados na aprovação de ações de interesse governamental. Muitas destas Instituições dependem financeiramente do Governo, o que aumenta o risco de cooptação, pois existe, de alguns anos pra cá, uma crise em nível de fomento e captação de recursos fora do Estado, ou seja, de financiamentos de instituições privadas para projetos sociais, antes com bem maior grau de investimento e responsabilidade social.

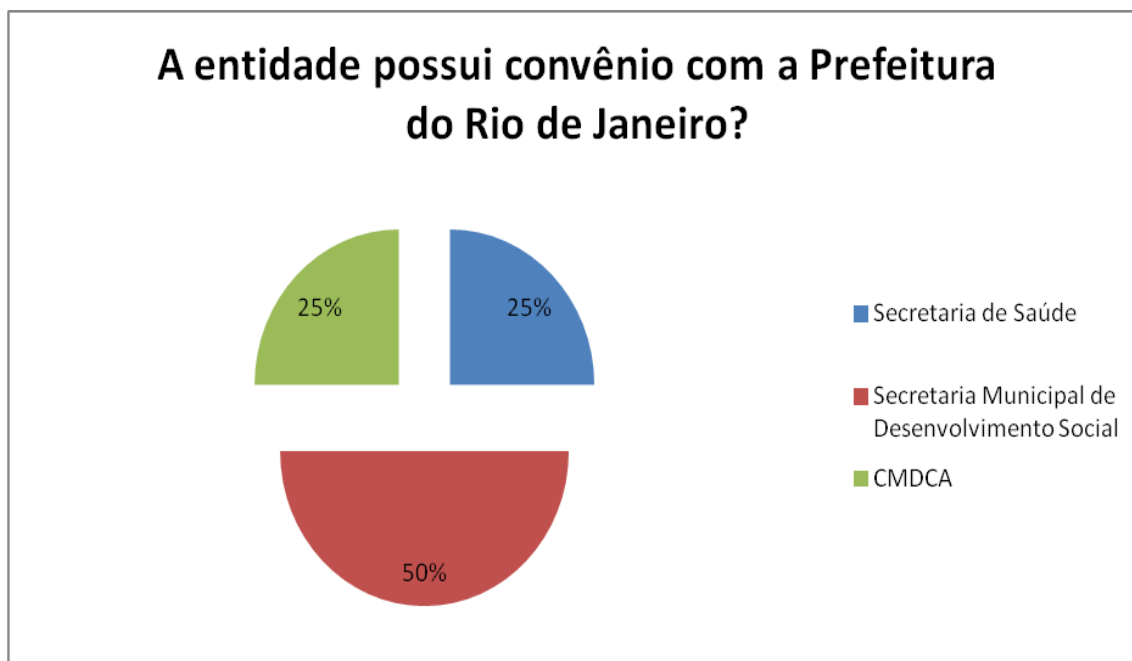
Gráfico 09- Conveniamento com a Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Pesquisa de campo realizada no período de dezembro de 2014 a julho de 2015.

Ainda na linha dos investimentos financeiros, do universo pesquisado, 40% possuem parceria financeira com a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, destes, constata-se a predominância de 50% com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, 25% com a Secretaria de Saúde e 25% com o CMDCA. Isto significa que, anteriormente, estas entidades majoritariamente recebiam financiamento da SMDS e do CMDCA e, atualmente, com a política do SUS, estas entidades estão desenvolvendo também ações no âmbito da prevenção.

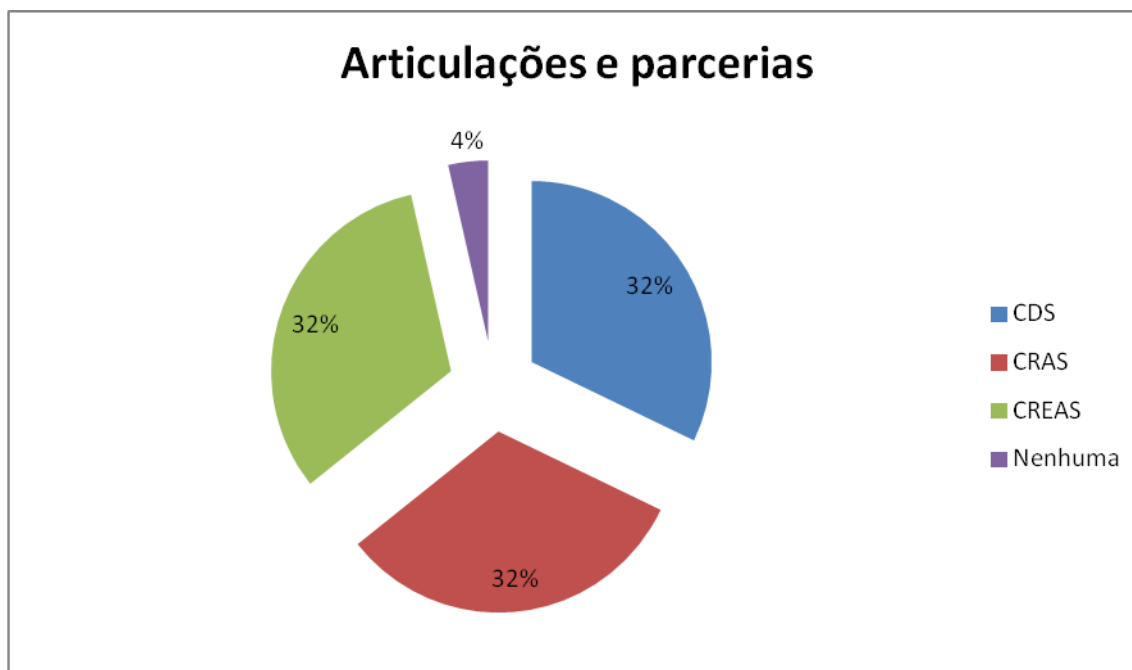
Gráfico 10- Conveniamento com a Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro / Secretarias



Fonte: Pesquisa de campo realizada no período de dezembro de 2014 a julho de 2015.

Anterior a 2005, a atuação de parceria das entidades se dava entre as próprias entidades privadas. A partir de então, percebe-se uma ampliação nas parcerias destas entidades e articulação estabelecidas com o poder público, nas quais verificamos que a grande maioria, 96%, possuem parceria com órgãos públicos, o que fortalece o reconhecimento da assistência como política pública, destacando os CRAS e CREAS enquanto referências nos territórios de abrangência, e as entidades como referência nas ações complementares. As entidades começam a conceber estas ações como direito do território.

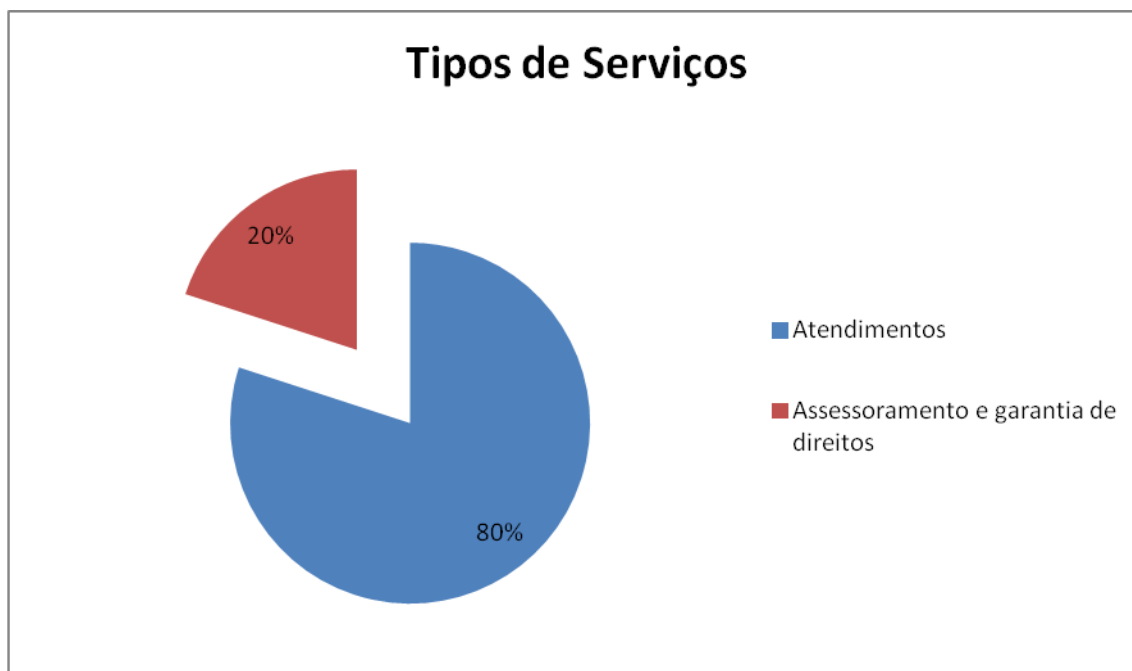
Gráfico 11- Conveniamento com a Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro / Articulações e Parcerias



Fonte: Pesquisa de campo realizada no período de dezembro de 2014 a julho de 2015.

Quando analisamos as categorias de serviços ofertados pelas entidades, percebe-se uma predominância de atuação das entidades no atendimento direto - 80% delas, o que reflete ainda uma abrangência da rede socioassistencial privada. E, 20% das entidades desenvolvem Assessoramento e Garantia de Direitos. Diferentemente do que havia sido desenhado como objetivo para as entidades nas décadas de 80 e 90 do século XX, quando se entendeu que as entidades deveriam fortalecer suas ações de assessoramento nas denúncias de violações de direitos humanos e sociais, bem como, de incidência política na área da assistência social, as entidades, por seu histórico de assistencialismo, concentraram suas ações no atendimento, ora complementar à atuação do Estado, ora substituindo as ações que deveriam ser de primazia e responsabilidade do Estado.

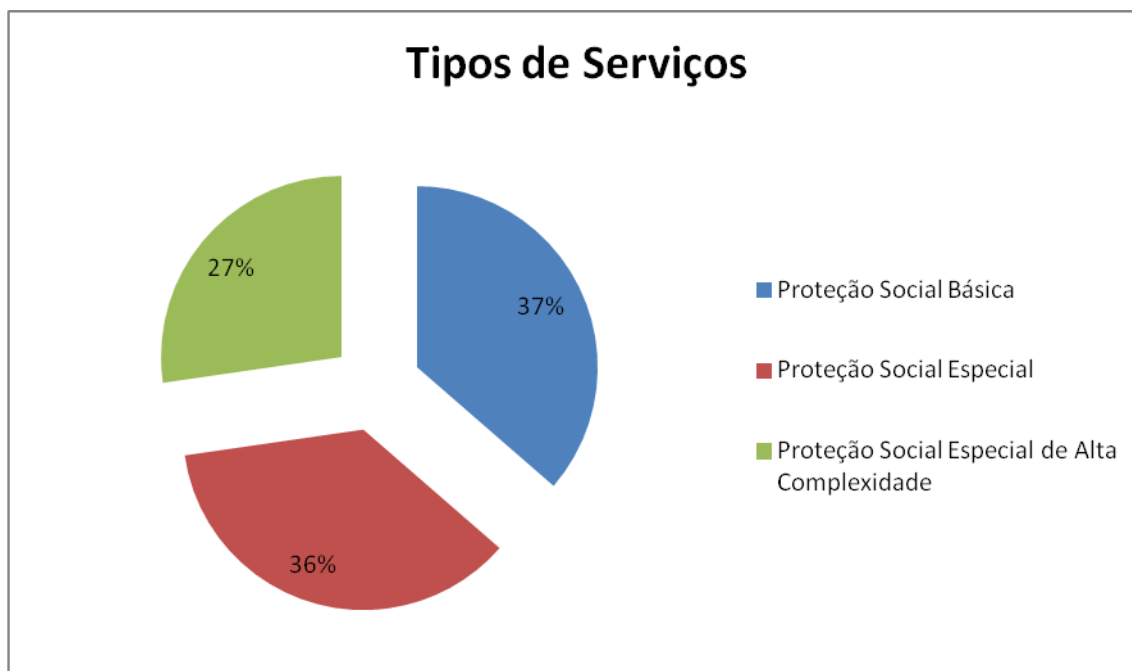
Gráfico 12- Categorias de Serviços



Fonte: Pesquisa de campo realizada no período de dezembro de 2014 a julho de 2015.

Quando observamos os serviços de proteção ofertados, os mesmos estão divididos em: 37% na área de Proteção Social Básica; 36% na Proteção Social Especial; e 27% na área de Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Esses dados refletem, ainda, o predomínio da atuação das entidades no atendimento da intervenção direta, principalmente na Proteção Social de Média e Alta Complexidade onde o poder público atua de forma precária.

Gráfico 13- Tipos de Serviços de Proteção



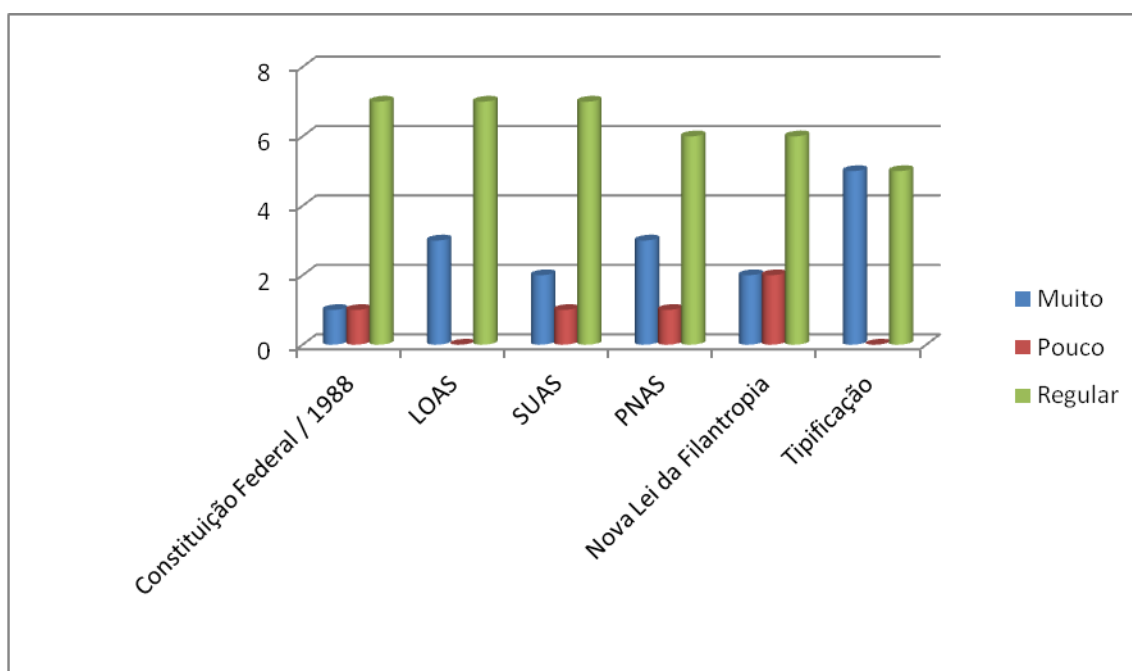
Fonte: Pesquisa de campo realizada no período de dezembro de 2014 a julho de 2015.

Quando entramos no campo de conhecimentos sobre os marcos legais da assistência social, os entrevistados, de modo geral, demonstraram conhecimento regular das seguintes normativas: Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Nova Lei da Filantropia – Lei 12.101/2009, Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS 109/2009). Destaca-se que a legislação referente à Lei da Filantropia e da Tipificação dos Serviços, as instituições apresentam um conhecimento maior. Supomos que, esse maior conhecimento, deve-se ao fato de versarem, mais especificamente, sobre as normativas que regulam e reordenam os serviços, e, por isso, fundamentais para as entidades manterem o registro de regularidade no Conselho e a isenção de contribuição para seguridade social.

Alguns Conselheiros destacam a importância em aprofundar o conhecimento referente às legislações, pois identificam que são muitas mudanças e resoluções, sendo necessário que haja o respeito da contribuição histórica das entidades. Ressaltam que há um descompasso de análise da Certificação de

Entidades Beneficentes de Assistência Social- CEBAS²⁵ com a realidade atual, pois o próprio parecer do mesmo em relação às entidades demorou 03 anos para ser realizado. A passagem de algumas instituições da Assistência para área de saúde e educação costuma ser confusa, pois não existem muitas informações, orientações a respeito.

Gráfico 14- Níveis de conhecimento sobre as Legislações de Assistência Social



Fonte: Pesquisa de campo realizada no período de dezembro de 2014 a julho de 2015

Quando abordamos sobre a importância do CMAS/RJ, os Conselheiros destacam que o mesmo possui apoio precário dos Centros de Referência da Assistência Social nas áreas para respaldar as deliberações, pois há deficiência de

²⁵ O CEBAS está previsto na Lei nº 12.101/2009 e no Decreto nº 8.242/2014. O CEBAS é uma certificação concedida pelo Governo Federal às entidades sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social que prestem serviços nas áreas de educação, assistência social ou saúde. Possibilita a isenção das contribuições sociais, a priorização na celebração de convênios com o poder público, entre outros benefícios. Ressalta-se 15 que a certificação, no âmbito da assistência social, é uma importante ferramenta de fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), promovendo a adequação e melhoria dos serviços socioassistenciais.

equipamento, de recursos humanos, de espaço físico, e sobrecarga de ações em relação à abrangência territorial.

Devido à grande dimensão da ação, é necessário o aprimoramento dos Recursos Humanos na análise e intervenções referentes às adequações das entidades às legislações, que possibilitem melhor estrutura e organização das ações existentes.

As diversas normativas fazem com que o Conselho Municipal de Assistência Social, muitas vezes, seja mais burocrático, não tendo como acompanhar *in loco* a realidade das entidades e aprofundar os conhecimentos legais decorrentes do contexto atual. Porém, é enfatizado pelos Conselheiros a noção de que “todos os marcos legais surgem em determinado momento político de acordo com o contexto político, as pressões sociais” (W, 2015). Outro destaque Importante dos Conselheiros foi que “a Política de Assistência precisa se articular com outras políticas, se não a ação fica incompleta” (J, 2015). Isto pode significar que as ações da assistência social começam a ser pensadas de forma interdisciplinar.

Quando se faz referência ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), alguns Conselheiros compreendem que o SUAS é o responsável pela direção da Política de Assistência, sendo este de extrema importância; percebendo que o mesmo define responsabilidades e os tipos de proteção básica e especial, sendo o garantidor de direito.

O SUAS ainda é compreendido apenas como legislação distante das práticas do cotidiano. Os conselheiros entrevistados também enunciaram uma crítica em relação aos CRAS, observando que os mesmos não conhecem nos territórios a abrangência da Rede Socioassistencial privada, atuando os mesmos com ênfase ao cumprimento das condicionalidades referente às famílias, deixando a desejar no acompanhamento das mesmas. O Estado também não articula esta complementaridade com a Rede Socioassistencial privada.

No item abordado sobre a Nova Lei da Filantropia- Lei nº 12.101, alguns conselheiros destacam que esta lei propiciou foco, objetivo e clareza para certificação na área da Assistência. A regulamentação organizou as entidades em nível de atendimento, assessoramento e garantia de direito, facilitando o controle

por parte do Conselho Municipal de Assistência Social. É também definida por um dos conselheiros como lei tributária, pois define percentuais da receita da fonte de renda e não da ação, ou seja, estabelece que o desafio está em cruzar a fonte de receita com a ação desenvolvida.

Ainda nas contribuições dos conselheiros, no que se refere à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistencial, os mesmos definem a relevância de padronizar os serviços nacionalmente, uniformizando. Porém, ressaltam que tem muito a ser melhorado, até pela própria história da assistência social. As entidades têm muita dificuldade em se adequarem a um processo novo. Os mesmos ressaltam que essa resolução não contempla alguns serviços como o atendimento socioassistencial às pessoas com deficiência, bem como, o acolhimento institucional de segunda a sexta. No caso do acolhimento institucional, predomina uma forte tendência para ações voltadas para o fortalecimento de vínculos e serviço de convivência. Enquanto as entidades ainda estão com o entendimento da assistência social como alívio da pobreza, esta hoje prima pelo fortalecimento do plano nacional de convivência familiar e comunitária.

Ainda sobre o grau de conhecimento nas temáticas dos conceitos relacionados ao contexto político e social, quando perguntamos sobre alguns temas que são determinantes para a definição dos serviços de assistência social no âmbito do direito social, em especial, o que entende sobre política, política pública e direitos sociais, vejamos algumas argumentações, sobre política:

Diretriz para desenvolvimento de um trabalho e garantia de direito. (J, 2015)

Administrar diversos interesses e necessidades sociais a favor da coletividade. Política é a ciência de governar um Estado ou Nação. (C, 2015)

Política são as diretrizes legais de um governo e/ou Estado para administração da coisa pública. (S, 2015)

Deste modo, percebe-se que existe convergência na definição de conceitos a respeito do que é política por parte de 50% das entidades entrevistadas, no entanto descontextualizada do contexto econômico, político e social, presos apenas às definições no campo das legislações.

Quando abordados sobre o tema das políticas públicas, destacamos algumas falas:

Diretriz das ações e dos governos para atender da criança ao idoso. (M, 2015)

São medidas viabilizadas pelo Estado que tem como objetivo atender os vários setores da sociedade civil. São na maioria das vezes realizadas em conjunto e com apoio de ONG ou empresas privadas. (J, 2015)

Possibilitar garantia de direito tendo como primazia o poder público com ações maiores, diferentes do privado. (J, 2015)

São normas, regras e diretrizes da política de Estado na gestão de ações para a coletividade. (S, 2015)

Percebe-se que, ao mesmo tempo, que os entrevistados tem um entendimento do conceito de política de forma mais ampla, ou seja do Estado em ação, o mesmos, sinalizam essa ação do Estado sendo contemplado no conceito normativo da legislação das políticas públicas. As entidades também compreendem que seu papel é de complementariedade das ações do Estado, onde 50% das entidades afirmaram que o entendimento por parte de que a política pública deve ser desenvolvida pelo Estado, visando assegurar direitos garantidos pela constituição. Sendo que a sociedade civil também viabiliza ações com o mesmo.

Quando abordamos a temática dos Direitos Sociais, os mesmos, manifestaram que:

É constitucional - Art. 6, porém infelizmente não é garantido. São os direitos de sobrevivência. (C, 2015)

São os direitos fundamentais do cidadão em condição de igualdade e universalidade, a fim de garantir proteção e vida digna, através do acesso às políticas públicas. A partir da Constituição de 88, os direitos sociais foram garantidos a todos os cidadãos. (J, 2015)

São os direitos referendados no Artigo 6º da Constituição Federal de 1988, quais sejam: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. (S, 2015)

Deste modo, no item específico, percebe-se um maior entendimento da temática dos direitos sociais. De modo geral, compreendem os direitos sociais

como direito fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988, através do art.6, com finalidade de dar condições de igualdade e melhoria na condição de vida.

Quando entramos no campo das mudanças ocorridas na Assistência Social no Brasil, as quais consideram as mais significativas, a grande maioria das entidades reconhece a importância das mudanças, porém ressaltam que ainda há muito o que fazer. A nossa democracia é muito recente e a política é muito dinâmica, sendo que as regulamentações acontecem de forma muito rápida. Valorizam como os marcos legais propiciam direção e foco nas áreas sociais. Destacamos algumas considerações feitas por alguns Conselheiros:

Precisamos melhorar nosso sistema, extinguir as “píntropicas”, mas acho que a divisão das áreas de atuação preponderantes e consequente mudança de ministério gestor vão dificultar muito quem faz um belo trabalho, mas não tem pessoal capacitado para organizar essa mudança. Temos várias instituições que fazem trabalhos belíssimos, mas com poucos recursos financeiros e de pessoal. (A, 2015)

Necessárias, antes o Estado não tinha assistência de forma orgânica. A igreja “assumia tudo”. A lei 12101 e a LOAS fizeram com que o Estado passasse a tutelar a assistência social. Hoje, ainda engatinha com este objetivo está melhorando, porém é um processo. Já existe organização da assistência social nas três esferas. (V, 2015)

As mudanças ocorridas no Brasil em relação à Assistência Social trazem sérias consequências no trato das expressões da questão social. A Constituição Federal de 1988 traz importantes aspectos para tal mudança, a assistência social é um dever do Estado e, em segundo plano, das entidades da sociedade civil. Ou seja, a primazia é estatal. Os demais aportes legais dão o tom e as cores do desenvolvimento dos programas, projetos, serviços, cofinanciamentos, padronizações das ações, recursos humanos para os serviços, resultados e impactos esperados e etc. (S, 2015)

Quando nos referimos aos marcos legais, indagando se os mesmos, por si só, efetivaram as mudanças necessárias nas entidades da Rede socioassistencial privada no Município do Rio de Janeiro, percebendo qual o papel das entidades socioassistenciais neste contexto e como a legislação vêm respaldando as ações, os entrevistados são unânimes em reconhecerem que as mudanças não podem ser efetivadas de forma legalista. Pontuam que elas devem ser acompanhadas de um processo educativo de respeito à história das entidades, objetivando garantia do direito do cidadão. Destacam a burocracia vigente e a falta de recursos

orçamentários para implementarem adequações legais. Salientamos algumas falas dos Conselheiros:

Não. É preciso que a sociedade como um todo enfrente esse desafio. Não é pelo fato de ter uma lei que as mudanças ocorrerão. Só a partir da conscientização é que ocorreram. A assistência social como atuação junto às famílias no fortalecimento de vínculos possibilitaram mudanças significativas. (J, 2015)

As instituições na grande maioria não têm visão das mudanças preconizadas pelos marcos legais, não entendem as mudanças. Há necessidade de aprofundar as capacitações continuadas, principalmente dos gestores. Além das questões burocráticas, convênios, existem também necessidade de acompanhamento e monitoramento das ações. Não existe estudo de impacto da rede socioassistencial privada. (C, 2015)

Acho que existe muita legislação e pouca efetivação dessa legislação. São lançadas sem o conhecimento efetivo do que acontece no mundo real. As entidades socioassistenciais não têm voz ativa, de certa forma, acatam a legislação e sempre se adéquam, quando não conseguem ficam em um 'limbo'. A lei 12.101, por exemplo, dividiu as entidades em saúde, educação e assistência social, porém nem todas conseguiram ou entenderam o que deveria ser feito. (M, 2015)

Não. Os marcos legais estão efetivando mudanças necessárias. As entidades estão se reordenando, principalmente com a possibilidade de perder o CEBAS. Existe esforço por parte das entidades de se adequarem, porém são muitas novidades e faltam recursos. Reconhecer o trabalho das entidades no atendimento à população e no desenvolvimento da política é fundamental, pois o governo ainda hoje não tem primazia do atendimento. A legislação respalda as organizações no repensar de suas ações nas mudanças societárias em curso, definindo caminhos, ressaltando perspectiva do direito e do público. (A, 2015)

Os marcos legais não efetivaram as mudanças necessárias na Rede Socioassistencial Privada, pois a cultura política ainda impera. As entidades da Sociedade Civil na execução da política de Assistência Social no Município do Rio de Janeiro são essenciais para a população carioca que vive as vulnerabilidades sociais e os reflexos do capitalismo. Em alguns territórios cumprem o papel do Estado. A legislação pertinente à Assistência Social dá um tom na execução da política em âmbito privado, com padrões mínimos de eficácia e efetividade. (S, 2015)

No entanto, no item abordado sobre a opinião dos Conselheiros em relação à sua entidade, se promove ou reafirma o processo de transição da filantropia para a garantia de direitos, grande parte dos Conselheiros dão destaque ao encaminhamento dos usuários aos serviços da rede socioassistencial pública. Contudo, valorizam a importância também do trabalho filantrópico, como no exemplo dos benefícios eventuais que só é efetuado por elas, assim como

experiências já em cursos realizadas que foi incorporada a Tipificação 109. Neste contexto, destacam-se algumas considerações dos Conselheiros:

Instituição promove a transição quando insere o usuário dos serviços à Rede socioassistencial pública para garantia de direitos e também reafirma o processo de transição da filantropia para a garantia de direitos e quando precisa se utilizar do assistencialismo. (K, 2015)

Promove. O exemplo é o benefício eventual. Hoje é uma vergonha, pois é feito pelas entidades, onde os usuários buscam seus direitos. Porém, a prefeitura precisa regulamentar para que entre no orçamento. (M, 2015)

As mudanças são lentas nessa transição, necessita de qualificação profissional. Ainda há muito a se fazer nessa área da assistência, saindo da caridade para o direito. (B, 2015)

Convivemos com os dois lados da mesma moeda, ou seja, existe um corpo técnico que visa à efetivação e garantia dos direitos com base na primazia estatal e, outro grupo, que ainda traz traços da cultura política e filantrópica. (S, 2015)

Quando abordamos sobre a temática do reordenamento deliberado pela Assistência Social, no que se refere à Rede Socioassistencial privada, percebe-se na colocação de grande parte dos Conselheiros que o mesmo possibilitou maior organização no reordenamento e planejamento das ações desenvolvidas pelas entidades. Porém, destacam que está em processo. Algumas entidades estão reestruturando as suas ações, enquanto outras entidades estão migrando seus registros para a área da educação e da saúde. As faltas de recursos financeiros, de capacitações, dificultam e geram angústias e preocupações na efetivação das mudanças. Nem todas as entidades entrevistadas consideram relevantes as mudanças, pois sentem as dificuldades já elencadas, assim como a falta de investimento da Rede socioassistencial pública. Salientam a importância da construção desta nova cultura rompendo com velhos paradigmas. Sobre isso destacam algumas colocações:

Repensar o trabalho e a forma de execução tem que designar orçamento com percentual na própria política de assistência, pois isso não pode ser executado de qualquer forma. (A, 2015)

Entendemos que as entidades se colocaram não apenas como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como corresponsáveis pelas garantias dos direitos dos usuários da assistência social. Contudo a insuficiência de

apoio técnico do reordenamento vem dificultando o processo onde as instituições devem adequar os serviços ofertados e desconstruir a cultura interna gerando desafio de se alinharem e se atualizarem atendendo as exigências legais, rompendo com velhos paradigmas. (B, 2015)

Muita exigência legal, cobrança e pouco ou nada de oferta dos serviços socioassistenciais com qualidade a quem delas necessitar, na perspectiva da garantia do direito do cidadão à assistência social. O estado tem o papel de coordenar e expedir as normas gerais para o acompanhamento da Rede socioassistencial não governamental, porem falta respaldo para a Rede socioassistencial privada. (L, 2015)

O reordenamento propiciou um repensar e readequar os programas, projetos e serviços da assistência social, com profissionalismo, de caráter técnico, com resultados quantitativos e qualitativos alcançáveis. Vale ressaltar a resolução 17/2011 do CNAS que referenda as equipes mínimas de técnicos para o desenvolvimento das ações das proteções social básica e especial, renegando assim ações voluntaristas, caritativas e assistencialistas. (S, 2015)

Na abordagem sobre a Política de Assistência Social na Cidade do Rio de Janeiro, se a mesma é de primazia estatal, percebe-se o posicionamento contundente dos Conselheiros que não é. É notória pela avaliação das entidades que a PNAS não é de primazia do Estado. Algumas até são enfáticas em relação ao descumprimento do Estado referente à Constituição Federal, ao que a LOAS preconiza em relação à Assistência Social.

Ressaltam a necessidade e importância das ações das entidades na atuação da assistência, sendo ainda referência na atuação, algumas afirmam que sem elas, o Estado não teria condição de realizar a PNAS. Verificamos que muito ainda temos que caminhar na efetivação dessa política de forma universal continuada e qualificada em todos os níveis conforme consta nas normativas, tendo as ações das entidades complementares a do Estado. Neste sentido, os Conselheiros entrevistados destacam:

Primazia do Estado é o que deveria estar em primeiro lugar. Porém não há primazia do mesmo, infelizmente não cumpre a constituição. (K, 2015)

Não. O Estado continua atuando de forma paliativa, sendo o maior prejudicado o usuário. (A, 2015)

As instituições ainda são o grande baluarte nas ações, o Estado não teria hoje condição de realizar a PNAS sem as instituições sociais. (V, 2015)

Não. O reordenamento dos serviços prestados hoje necessita da rede socioassistencial privada para atingir seus objetivos do que é determinado a nível nacional. (W, 2015)

Na temática referente à nossa cultura política, quando abordamos qual a diferença entre Assistência Social, Assistencialismo e Clientelismo, percebe-se, pelas colocações dos Conselheiros, as seguintes distinções: que alguns conselheiros reconhecem a diferença de atuação na perspectiva do direito e do assistencialismo, porém alguns referendam o assistencialismo e desqualificam o direito como conquista social, enquanto política pública, referendendo que esse direito configura assistencialismo, acomodação, exemplo as bolsas e o auxílio aos presos. Ressaltam também como a cultura política da troca e do favor ainda estão em vigor na nossa sociedade. Nesta perspectiva, vejamos algumas falas:

A cultura política do assistencialismo vigora ainda, pois existe um número grande de ações políticas, como cesta básica. Falta uma visão ampla do orçamentário, existe uma excessiva burocratização. Os benefícios eventuais são um exemplo previsto no PPA e ainda hoje não foram regulamentadas. (K, 2015)

As diversas bolsas que existem são um exemplo perfeito, por que a pessoa vai se desenvolver? Ter um filho ou se estiver preso já não dão sustento. Entendo que a assistência social é o desenvolvimento das pessoas em cidadão, mostrando quais são seus deveres e direitos, como o velho ditado ‘ensinar a pescar e não dar o peixe. (B, 2015)

A assistência social é uma política pública, o assistencialismo é uma pratica da caridade, é o contraponto do direito e o clientelismo é a troca de favores da relação política. (L, 2015)

Assistencialismo - ações voluntaristas, caritativas, descontinuadas, sem planejamento, pontuais e de caráter (muitas das vezes) religioso.

Clientelismo- pautado no coronelismo, baseado na troca de interesses.

Assistência Social- política pública estatal com equipe de profissionais no trato das expressões da questão social. Ações planejadas, continuadas e gratuitas visando a promoção humana e os mínimos sociais. (S, 2015)

Quando abordamos sobre quais os impactos da legislação específica da assistência social na entidade que você atua, destacam-se algumas ponderações e divergências dos Conselheiros. O impacto da legislação é visto por diversos véis. A burocratização, o medo de perder o CEBAS, a migração da área de atuação, ou seja, a redefinição do foco de ação. Porém, também existe o reconhecimento da

importância da legislação na qualificação das ações com contratação da equipe mínima e padronização dos serviços.

A instituição precisou se adequar e agora estamos nos transferindo para o MEC. (M, 2015)

Muito, principalmente o CEBAS. A assistência social já é parte da filosofia da instituição 'atuar com os mais vulneráveis'. Daí além da questão da religiosa é também considerado orientações do CEBAS. As mudanças em curso são muitas: capacitações, pressões do governo para efetivarem as mudanças na atuação das instituições, necessidade de contratação da equipe mínima de assistente social e psicólogo. Buscar os direitos dos usuários no trabalho do Estado. (B, 2015)

Aumento da burocratização, exigências de relatório, documentações. E de positivo, o usuário tendo acesso a direitos e não benesses e favores. (L, 2015)

Houve um reordenamento interno das ações na área da Assistência Social, uma busca constante, por alguns grupos, para legitimar a PNAS e a Constituição Federal de 1988. Por outro lado, impulsionou estudos sobre a legislação pertinente e muitos debates entre o clero, leigos e profissionais do Serviço Social, resultando na contratação de oito (08) profissionais de serviço social para atuarem nos territórios eclesiais no assessoramento e garantia de direitos. (S, 2015)

Quando perguntamos sobre quais os principais desafios encontrados na prática operacional da Assistência Social no âmbito da Rede socioassistencial privada, percebe-se que os principais desafios elencados pelas instituições são: falta de financiamento para contratação da equipe mínima; a participação dos usuários; a falta de capacitação das instituições e de profissionais com conhecimento da legislação; monitoramento e acompanhamento dos serviços. É ressaltada a necessidade de adaptação da realidade institucional à legislação de forma progressiva, por isso o diálogo na operacionalização dos serviços da rede pública e privada é fundamental.

É salientada também a precariedade dos serviços da Rede socioassistencial pública no que tange ao não cumprimento das atribuições, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Existem ainda muitas cobranças às entidades, enquanto o Estado ainda não cumpre com seu dever, na primazia do atendimento, recursos humanos adequados, espaço físico seguindo os padrões do MDS/CNAS. Este descompasso pode gerar a desqualificação do processo de implementação da PNAS. Neste sentido, alguns Conselheiros manifestam que,

Falta capacitação para as instituições e compromisso com resultados, num monitoramento das ações. Sair da dependência da caridade para realizar proposta no campo do direito. Ainda não existe acompanhamento no processo de promoção do usuário. (K, 2015)

Participação do usuário, contratação de profissionais e falta de financiamento. (C, 2015)

Ter equipe mínima pela falta de orçamento, perceber a assistência na perspectiva da garantia do direito e executar o planejamento das ações de forma continuada. (M, 2015)

O diálogo não é operacional. A Rede socioassistencial privada precisa muito da funcionalidade da Rede socioassistencial pública. Os serviços pela rede socioassistencial público são precários, falta efetividade e cumprir a constituição “é dever do Estado... e direito do cidadão...” (L, 2015)

A cultura política assistencialista, paternalista, clientelista e etc. E ainda, a política Estatal com pouca efetividade nos territórios. (S, 2015)

Ainda quando nos referimos em relação à relevância do papel das entidades privadas da rede socioassistencial no município do Rio de Janeiro, verificamos que todas se consideram ainda muito relevantes na atuação como parte da rede socioassistencial. Muitas vezes, consideram o seu papel não como complementar, e sim como referência, chegando a sinalizar que se fecharem as portas, os usuários ficam sem serviços, pois não existe ainda a efetivação da primazia do Estado no atendimento. Ressaltam que determinadas áreas de atuação como abrigos, pessoas com deficiência e pessoa idosa, são quase que 100% executados pelas entidades privadas. Outro ponto colocado pelas entidades é a falta de interação e reconhecimento por ambas as redes públicas e privada na intervenção social dos territórios. Vejamos o posicionamento dos Conselheiros entrevistados:

Sim, tem determinadas áreas como a de portador deficiente em que o Estado pouco atua. Aqui, a rede de serviço é composta pela entidade da sociedade civil. (M, 2015)

Muito. Fundamental, principalmente no atendimento de alta complexidade desenvolvido pelas entidades privadas como os abrigos. Assim como o serviço de convivência, o atendimento a pessoa com deficiência e o idoso são ações praticamente realizadas 100% pelas entidades. (A, 2015)

Sim, a relevância é que as instituições são ainda referencia nos territórios. As instituições buscam o CRAS, porém esse mesmo não reconhece a ação da rede privada. (B, 2015)

Em relação à atual legislação da Assistência Social, quando interrogamos se esta contribuiu mais com o reordenamento ou desmonte dos serviços socioassistenciais, na avaliação realizada pelos Conselheiros verificamos: 90% dos Conselheiros avaliam que a legislação atual está promovendo um reordenamento. Sendo que um dos Conselheiros identifica que a partir de 2014, quando o prazo findou para adequação das entidades em relação à legislação, o desmonte se iniciou. Também consideram que o reordenamento para ser efetivado faz-se necessário o apoio às entidades na adequação das ações, através de capacitações, financiamentos, que qualifiquem a atuação, tendo em vista o processo histórico das mesmas na área da assistência social.

Foi ressaltado o momento delicado vivenciado pelas entidades, decorrente de muitas exigências legais, a fim de que evite que venham a trabalhar na informalidade por desconhecimento de como implementar mudanças, ou deixando de realizar trabalhos na área de assistência, migrando para a área da educação e saúde readequando suas ações em curso. Por fim, o processo é recente e exige uma interlocução do Estado com as entidades da rede socioassistencial privada para que seja implantado com qualidade e não acarrete perda para os usuários, tendo em vista que estamos nos referindo a um universo de 300 entidades inscritas no CMAS. Conforme destacam alguns Conselheiros:

Muitas entidades estão deixando de realizar trabalho na área da assistência, muitas estão ficando na informalidade por não saberem realizar as exigências legais e muitas estão se reordenando. Enfim a tendência é de reordenamento, hoje estão escritas no CMAS mais ou menos 300 entidades. (C, 2015)

Sinceramente espero que reordene, mas neste primeiro momento após 2014 que se tornou obrigatório, está acontecendo um desmonte. (A, 2015)

Promove um reordenamento, contudo há necessidade de apoio para implantação, tendo em vista o processo histórico das instituições da assistência social. (B, 2015)

Promovendo o reordenamento dos serviços socioassistenciais. “Momento em que a casa está sendo arrumada”. Um exemplo é a tipificação da assistência social que vai propiciar saber quem é quem e onde está. (L, 2015)

Quando destacamos qual a relevância do papel do CMAS diante dos Marcos Legais da Assistência Social, foi exposta a precariedade de estrutura física, dos Recursos Humanos, de capacitações dos Conselheiros, assim como o não repasse do Índice de Gestão Descentralizada, que poderia suprir estas demandas, assim como o grande volume de atribuições e deliberações que devem ser realizadas pelos Conselheiros, sendo um desafio operacionalizá-las em uma metrópole com a dimensão do Rio de Janeiro, com gestão plena. “Efetivamente, o controle social configura ainda um processo a ser efetivado a relevância pública do CMAS, na diretriz da política pública de assistência social, com a participação popular na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Brasil, 2010), configura no contexto atual prioridade do poder público.

Diante de tantas mudanças legais na área da Assistência que demandam empenho na gestão da política, no acompanhamento, na fiscalização, das instituições governamentais e não governamentais de ordem financeira, estrutural, e de recursos humanos, demonstram o enorme desafio a ser enfrentado por todos para que possamos legitimar a relevância deste órgão, no processo democrático de implementação PNAS. Dito isso, elencamos algumas considerações dos Conselheiros:

Desafio de acompanhar as mudanças nos territórios, estar próximo às entidades. Aplicabilidade da resolução 14, que define que quem deve conhecer as entidades para inscrição no CMAS são os conselheiros. O setor público e privado, necessitam de capacitação, envolvendo gestores trabalhadores de ambos os setores, e conselheiros em relação aos marcos legais e a operacionalização do mesmo, assim como à política nacional de assistência social. A interlocução entre a sociedade civil e o Estado deve ser propiciada pelos conselheiros. (J, 2015)

Fazer controle social, levar informações para as organizações diante das mudanças ocorridas, fortalecerem as comissões locais, pois ainda são muito isoladas, não participando muitas vezes das assembleias do CMAS. Trazer participação dos usuários, fortalecerem a participação interna nas organizações e nos espaços de controle social. (B, 2015)

O conselho busca ajudar no planejamento, legalização e acompanhamento das instituições, sem abrir mão da sua função fiscalizadora, não sendo esse o objetivo maior. O acompanhamento é mais importante, ouvir as dificuldades, ser o interlocutor entre as entidades e o Município. É fundamental ter capacitações para as entidades, a fim de facilitar o processo, pois tem muito a ser realizado. Existe o distanciamento enorme das instituições públicas e privadas para ter adequações conforme o imperativo da lei. Falta hoje preparação melhor dos conselheiros, seja

da sociedade civil, sejam os do Governo, pois os mesmos não estão preparados e conscientizados, e aqueles que não buscarem preparação, que não atuam, devem ser substituídos. O nosso mecanismo de aferição dos conselheiros é ainda muito fraco. (L, 2015)

O papel do CMAS de fiscalizar, implementar as normativas da PNAS em uma metrópole como o Rio de Janeiro, que possui gestão plena desde 2005, acaba sendo um grande desafio suas atribuições pela precariedade de RH, as diversas deliberações e resoluções em curso, sendo que muitas das vezes os conselheiros não conseguem acompanhar. Falta recurso financeiro e apoio político. (W, 2015)

No que se refere à fonte empírica advinda de nossa observação participante, iremos utilizar como referência o material produzido na Capacitação de Assessoramento das 29 entidades filantrópicas que compõem à Rede Socioassistencial Privada em relação ao reordenamento sócio institucional de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais²⁶.

Deste modo, a capacitação de assessoramento das entidades teve como objetivo assessorar as entidades para possibilitar a adequação das ações sociais desenvolvidas, conforme prevê a Resolução nº 27, de 19 de setembro de 2011, dizer o que trata que altera parâmetros nacionais da Resolução nº 16, de 5 de maio de 2010, que estabelece os objetivos de seus programas, projetos e benefícios socioassistenciais em consonância com o conjunto normativo da Política Nacional de Assistência Social.

Neste sentido, Sposati (2004) afirma que a implantação do SUAS exige romper com a fragmentação pragmática. Exige separar o paralelismo de responsabilidades entre as três esferas de governo. Exige ainda, construir referências sobre a totalidade de vulnerabilidades e riscos sociais superando a vertente de análise segregadora em segmentos sociais sem compromisso com a cobertura universal e o alcance da qualidade dos resultados.

A capacitação proposta decorre das necessidades vivenciadas pelos gestores e profissionais das entidades já citadas frente às normatizações vigentes, tendo em vista que a grande maioria delas possui trajetória histórica na atuação da assistência, e necessitam realizar adequações frente à PNAS.

A Arquidiocese em parceria com a PUC - RJ e a Capemisa, no período de 20 de dezembro de 2013 a 29 de novembro 2014, realizou a I Capacitação para Elaboração de Relatório de Atividades 2013 e o Plano de Ação 2014, conforme a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.

Elaboramos inicialmente um planejamento dos encontros objetivando trabalhar com as entidades o relatório e o plano de trabalho que deve ser encaminhado ao CMAS anualmente. Porém, no percurso dos encontros percebemos a necessidade de trabalharmos algumas temáticas que possibilitassem efetivamente o entendimento e apropriação das normativas em curso e, conseqüentemente, qualificação das ações. Além das demandas do MDS, de preenchimento de documentos como Censo SUAS, o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS). Sendo assim, realizamos os encontros trabalhando os seguintes temas:

- Análise e discussão sobre o vídeo a História da Assistência Social;
- Estudo sobre a Constituição Federal Brasileira de 1988 e as especificações sobre a Assistência Social enquanto política pública não contributiva; Lei Orgânica da Assistência Social - Benefícios eventuais; Sistema Único de Assistência Social - SUAS e a importância das adequações;
- Definição da assistência social de acordo com os seguintes tipos de proteção: Básica e Especial;
- Reflexão sobre o texto Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva, de Aldaiza Sposat;
- Rede Socioassistencial - fundamentos dos instrumentos da Rede privada na Lei Orgânica da Assistência Social / LOAS; Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais;
- Elaboração do Modelo de Plano de Ação e Relatório - Conselho Municipal de Assistência Social; Pesquisa de diagnóstico com levantamento de dados Institucionais (histórico, missão, objetivos, serviços, infraestrutura, e seus critérios de elegibilidade);
- Orientações gerais sobre o termo de voluntariado; Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social (CEBAS), de acordo com a Lei nº 12.101, de 30 de novembro de 2009, e no Decreto nº 8.242, 23 de maio de 2014;
- Orientações sobre a Lei Orgânica de Assistência Social no que tange ao Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS);

- Orientações gerais sobre o preenchimento e prazos de entrega do Censo SUAS.

Inicialmente toda a Rede espírita e católica que possuíam registro no CMAS foram convidadas a participarem dos encontros de capacitação, com a presença do técnico e do gestor de cada entidade. O processo foi desenvolvido com a presença de 29 entidades, sendo 20 católicas e 09 espíritas. A grande maioria delas tinham trajetória histórica na atuação da assistência social. Destacaremos alguns depoimentos:

O curso foi interessante por causa da relevância das informações, da atualização para trabalhar com a assistência social, devido às exigências do Conselho Municipal de Assistência Social. Destacou também o avanço da assistência social a partir das legislações. (A, 2014)

Com o curso foi possível entender que ainda tem muito que fazer. Apresentou uma noção da demanda que se tem em relação à questão da filantropia. (B, 2014)

O curso foi muito positivo. Importante porque a partir dele as instituições têm uma referência, tem onde recorrer. (C, 2014)

Destaco a dificuldade que é o trabalho do Serviço Social numa instituição religiosa. Nesse sentido, contar com a assessoria é fundamental para estar atentos à legislação e suas mudanças. Sugestão: Fortalecer a participação do Conselho Municipal de Assistência Social no processo e no espaço da capacitação. (D, 2014)

O Curso foi um espaço singular para participar é preciso ser idealista. Destacou o trabalho dos bastidores. Sugestão: Trazer pessoas de equipamentos públicos como CRAS e CREAS para criar interlocução. (E, 2014)

Destaco no curso a possibilidade de envolvimento de diferentes profissionais, não ficar focado apenas no trabalho do Serviço Social. (F, 2014)

Importância de envolver a gestão das instituições. (G, 2014)

O curso foi muito bom para elaboração do Plano de Ação. Foi possível aprender a importância do Serviço Social e de se trabalhar as leis. (H, 2014)

O curso foi importante para entender as mudanças em relação ao trabalho social. O curso possibilitou a diretriz e fez entender a importância do trabalho em rede e articulação com as ações complementares. (I, 2014)

Destaco no curso a importância das orientações. Também destacou a linguagem usada, pois esta atende a todos, sendo de fácil compreensão de todos. Foi uma excelente iniciativa, pois muitas instituições precisam deste apoio. Sugestão: Trabalhar o papel do psicólogo na Assistência Social. (J, 2014)

A importância do trabalho do Serviço Social com a contratação do profissional. Desafio diário de romper com o assistencialismo. (K, 2014)

A importância do assessoramento para dar direcionamento na parte formal devido às diversas mudanças e adaptações previstas. (L, 2014)

Percebe-se que existe um interesse das instituições de compreender sua função neste novo cenário da Assistência Social, bem como, de adequar o trabalho sócio assistencial que já vinham realizando anteriormente aos marcos regulatório. Lembramos que estas instituições cumprem um papel secular de assistencialismo, portanto, faz-se necessário investir na criação de uma nova cultura do trabalho socioassistencial, como processo de aproximar as práticas cotidianas às conquistas na legislação, este processo acontece em tempos diferentes.

A avaliação realizada pelo grupo, referente aos objetivos alcançados após o período de um ano de encontros, demonstra que o percurso proposto deve ser mantido a fim de que possamos dar relevância às ações de forma que o reordenamento se efetive de fato, assim como algumas definições a nível institucional do que se deve manter, o que alterar, e em que campo deve priorizar a sua ação em nível da assistência, saúde e educação, assim como definições das áreas de atuação: assistência, defesa e garantia de direitos, assessoria, atendimento.

Percebe-se que é fundamental a capacitação para que possamos implementar, de fato, a legislação. É ressaltado nos depoimentos, com frequência, a importância das capacitações, no sentido de possibilitarem o entendimento do que fazer, como fazer, e para que fazer. A seguir alguns registros orais dos participantes:

Objetivos propostos alcançados, entretanto foi verificado que há muito ainda por fazer. (A, 2014)

O curso de capacitação possibilitou o diálogo dentro da instituição, apesar de não haver mudança. O curso contribuiu também com o material que possibilita cada vez mais sanar dúvidas e desenvolver o trabalho com competência e confiança. (B, 2014)

A capacitação foi de extrema importância, pois além de direcionar o trabalho ela se faz instrumento para a atuação. (C, 2014)

Sem dúvida que os objetivos foram alcançados com apresentações claras numa linguagem simples. (D, 2014)

Conhecer a Resolução nº 16 para assim elaborar o Plano de Ação, como também compreender a Política Nacional de Assistência Social. (E, 2014)

Apreender e entender melhor como proceder referente às mudanças exigidas na nova legislação. (F, 2014)

Vale ressaltar também outro ponto destacado pelos participantes, referente ao conhecimento adquirido no que tange ao reordenamento da assistência, a referência dos CRAS, CREAS na atuação dos procedimentos, a padronização dos serviços:

A necessidade de não romper com a rede socioassistencial, e sim fortalecer ampliando cada vez mais, inclusive possibilitando maior visibilidade da instituição (A, 2014)

Lei da Filantropia e política de assistência. (B, 2014)

Compreensão das Resoluções e aplicabilidade no trabalho. (C, 2014)

Conhecimento das novas legislações e resoluções. (D, 2014)

Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. (E, 2014)

A atuação das instituições que participaram da capacitação. (F, 2014)

O trabalho desenvolvido pela Assistência Social nas Proteções Básica, Média e Alta Complexidade. (G; 2014)

A troca com as demais instituições. (H; 2014)

Ainda quando abordamos as mudanças ocorridas no processo de trabalho da entidade após a capacitação, o público presente, manifesta que:

Possibilitou agregar valores e conhecimentos e fundamentação teórica como instrumento de argumentação como proposta de trabalho para reestruturação da instituição. (A, 2014)

Aprimoramento do Plano de Ação. (B, 2014)

Capacitação dos profissionais da instituição. (C, 2014)

Importância das atividades e relatórios. (D, 2014)

Contratação de profissional de Serviço Social, bem como a possibilidade de ampliar o lócus da prática, ocasionando a contratação de estagiário. (E, 2014)

O trabalho focalizado e embasado nas políticas (assistência social), buscando uma modificação no atendimento anteriormente assistencialista. (F, 2014)

Melhor entendimento sobre a Tipificação, refletindo no desempenho do trabalho. (G, 2014)

A possibilidade de implementar o Plano de Ação e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. (H, 2014)

Aprimoramento do nosso trabalho. (I, 2014)

Por fim, nestas observações, as sugestões propostas pelos participantes ao término de um ano de trabalho, demonstra que estamos vivenciando um novo desafio, muitas vezes com quebra de paradigma, sendo o processo melhor implementado quando vivenciado, compartilhado e refletido dialeticamente a práxis da atuação, sendo necessária uma maior participação da base nas decisões políticas, para que estas não sejam impostas de cima para baixo, sem nenhum pertencimento de quem executa as ações. Ao mesmo tempo, compreendemos que os gestores devem estar envolvidos neste processo de mudanças. Assim como maior interlocução com o poder público.

Quando abordamos a necessidade de continuidade de um processo de formação permanente destas instituições, as mesmas manifestam interesse de que haja continuidade, assim como propõem sugestões interessantes para qualificação da atuação:

Dar continuidade no assessoramento nos moldes que as políticas públicas se apresentam, possibilitando apresentar propostas de reestruturação de nossa instituição. (A, 2014)

Que seja oferecida capacitação sobre benefícios eventuais. (B, 2014)

Aproximar dos nossos encontros os profissionais e gestores das unidades públicas da assistência sociais, tais como CRAS, CREAS e membros da justiça (Vara e Promotoria), com objetivo de apresentar suas experiências. (C, 2014)

Continuar com a capacitação para manter os vínculos extra-instituições. (D, 2014)

Abordar a atuação dos psicólogos na assistência social e demais profissionais que compõem a equipe de trabalho social e a sensibilização dos gestores. (E, 2014)

Abordar a atuação dos psicólogos na assistência social e demais profissionais que compõem a equipe de trabalho social, bem como a sensibilização dos gestores. (F, 2014)

Diante do exposto gostaríamos de ressaltar um dos encontros referentes ao reordenamento da Política de Assistência com as entidades Católicas e Espíritas, sobre a temática do que representa Caridade. Foi abordado no primeiro momento o que é caridade na perspectiva individual, depois no coletivo e, por último, como atuar com as tradições culturais e a legislação.

Verificamos nessa temática como as abordagens da Tradição e do Conservadorismo estão implicadas e misturadas no cotidiano dos valores, crenças e princípios das ações institucionais. Neste sentido, destacam-se algumas conceituações de ambos. Tradição é uma palavra com origem no termo em latim *traditio*, que significa "entregar" ou "passar adiante". A tradição é a transmissão de costumes, comportamentos, memórias, rumores, crenças, lendas, para pessoas de uma comunidade, sendo que os elementos transmitidos passam a fazer parte da cultura. Para que algo se estabeleça como tradição, é necessário bastante tempo, para que o hábito seja criado. Diferentes culturas e mesmo diferentes famílias possuem tradições distintas. Algumas celebrações e festas (religiosas ou não) fazem parte da tradição de uma sociedade. Muitas vezes certos indivíduos seguem uma determinada tradição sem sequer pensarem no verdadeiro significado da tradição em questão²⁷.

No âmbito da etnografia, a tradição revela um conjunto de costumes, crenças, práticas, doutrinas, leis, que são transmitidos de geração em geração e que permitem a continuidade de uma cultura ou de um sistema social. No contexto do Direito, tradição consiste na entrega real de uma coisa para efeitos da transmissão contratual da sua propriedade ou da sua posse entre pessoas vivas. A situação jurídica resulta de uma situação de fato: a entrega. Entretanto, a tradição poderá não ser material, mas apenas simbólica.

Para muitas religiões, a tradição é o fundamento, conservado de forma oral ou escrito, dos seus conhecimentos acerca de Deus e do Mundo, dos seus preceitos culturais ou éticos. No caso do catolicismo, por exemplo, existe a

²⁷ Publicado em: www.significados.com.br/tradicao/. Consultado em Abril de 2015.

diferenciação entre a tradição oral e a escritura, sendo que as duas são consideradas fontes comuns da revelação divina. Essa doutrina foi definida como dogma da fé nos Concílios de Trento em 1546, do Vaticano I, em 1870, e do Vaticano II, em 1965. Uma tradição pode ser interpretada de várias formas diferentes e ainda nos dias de hoje há contradições entre teólogos protestantes e católicos.

No que se refere ao conceito de Conservador é definido como um adjetivo que menciona quem ou aquilo que conserva (guarda, respeita, protege). O termo, que resulta do vocábulo latim *conservātor*, é usado para se referir à pessoa ou ao partido político que é favorável à continuidade das formas de vida atuais. Os conservadores opõem-se, portanto às mudanças radicais. O conservadorismo é uma doutrina associada à direita política que costuma defender as tradições, os valores religiosos e o nacionalismo²⁸.

Destacamos algumas falas dos participantes referentes à temática da Caridade:

Caridade ainda é vista como dar coisas, em uma relação verticalizada, pensando na própria salvação. Ainda que respeite profundamente essa posição, pois são pessoas dignas, de muita dedicação. (E, 05/03/15)

Pessoas estão confusas em relação à caridade. Olha para o outro como sofredor, e ele é feliz por atender o outro. É uma relação do coração. (H, 5-03-15)

Caridade é ir ao encontro do outro para que se possa levantar. Hoje a instituição procura sair do assistencialismo. Porém sem deixar de colocar o coração naquilo que faz, sem condicionalidade. (R, 05/03/15)

Caridade é ir ao encontro do outro. Dar algo é o meio, porém tem o desenvolvimento da ação que é mais além. Sair do acolhimento e reforçar qualidades que cada um tem. (J, 05/03/15)

Proposta ainda é verticalizada, não se compreende a maneira como pessoa sente. Ir ao encontro do outro de que forma? Do que o usuário necessita ou o que a instituição quer? (M, 05/03/15)

Caridade é caminhar junto, vendo a pessoa como ela é. Acolhendo sem expectativa de resultado, é simplesmente acolher, construindo relação olho no olho. (C, 05/03/15)

Não é ajuda material, é construção de uma relação. (A, 05/03/15)

²⁸ Consulta em <http://conceito.de/conservador#ixzz3UZt2DYJZ>. Em abril de 2015.

Caridade é proteção, caminho de transformação para um mundo melhor. (R, 05/03/15)

Caridade é acolhimento, acolher ao próximo. (S, 05/03/15)

Caridade é amor ao próximo, qualificação das ações. Porém sem amor nada existe. (G, 05/03/15)

Coração como centro da vida e a instituição acolhendo, protegendo, é um processo de troca de aprendizagem, conhecimento e de partilha. A caridade se faz com ele e também crescemos com ele. (M, 05/3/15)

A mão acolhedora da instituição a que, chega em busca de ajuda. (B, 05/03/2015)

Caridade é um caminho para melhoria, para salvação. (V, 05/03/15)

Caridade, primeiro é um movimento interno da instituição e o segundo momento da ação é com o todo, envolvendo pessoas, profissionais diversos, temos estar aberto ao mundo. (M, 05/03/15)

É algo polemico falar de caridade onde durante séculos quem realizou as ações foram as instituições filantrópicas e religiosas. Como mudar o olhar, entre o que é caridade e o que é Direito. Mas, após a Constituição de 1988, há necessidade de reordenamento em relação as normativas existentes. Será que só o poder público garante direitos sociais? Não dá para ficar só na filantropia. Temos que ter ações continuadas, e não pontuais, só realizando caridade para me salvar. Tudo era colocado na área da assistência, agora existe divisão das áreas de assistência, saúde e educação, (S, 05/03/15)

Falta oportunidade, se sentir digno no trabalho institucional, a pessoa vai se libertando, buscando sua autonomia de forma livre. Temos que trabalhar saindo do assistencialismo e trabalharmos na perspectiva da promoção Humana. (I, 05/03/2015)

Diante do exposto, temos que pensar a caridade hoje em sua relação com as políticas públicas. As entidades possuem tradições, cada instituição trabalha com seus valores, princípios, daí a sutileza de entendermos como relacioná-los com a legislação vigente. É um desafio viver esse processo de transição para as entidades e também para os Conselhos de Direito. É fundamental neste processo que as entidades tenham clareza da sua identidade institucional, porém objetivando o acesso à direitos sociais.

Vale ressaltar o processo de resignificação vivenciado pelas entidades em deixar de serem conservadoras, pois vivemos em um contexto multifacetário, interativo, com vários atores envolvidos, entidades, conselhos de direito, intelectuais, usuários, poder público. Porém, sem deixar de ser quem deseja ser, ou seja, sem perder a identidade institucional, que é constituída a partir do grau de

conhecimento que os mesmos têm das relações políticas, sociais e religiosas vigentes no contexto atual.

Frente a isto a relevância do momento histórico da Assistência Social, em relação às entidades como se adequar aos novos tempos sem deixarem de ser quem são no nível da identidade institucional, não desconectando o real do ideal, é necessário a mudança, o reordenamento sendo acompanhado de uma visão e ação de processo, podendo desenvolver ações planejadas, continuadas e públicas.

Após um ano e meio de assessoramento estas entidades, obtivemos alguns resultados que gostaríamos de compartilhar, tais como: a contratação de técnicos conforme resolução 17 do CNAS, a qualificação dos serviços institucionais em consonância com a Tipificação 109, a obtenção e permanência do registro de regularidade no CMAS da entidade, a aprovação do relatório e plano de ação do CMAS, entendendo como elabora-lo, assim como o relatório do MDS-CBAS, e o cadastro nacional. Estas 29 entidades estão participando das comissões locais, de fóruns, realizando ações em Rede. Vale ressaltar que estes resultados só foram possíveis, pois realizamos capacitação de forma continuada, tendo um olhar a partir da realidade das mesmas, realizando visitas, tendo uma escuta aberta e ativa refletindo as possibilidades e avanços nas mudanças em curso, de forma que compreendessem e não só cumprissem a legislação. O desafio foi vencido na medida em que atuamos na relação entidades filantrópicas e saber acadêmico, criando possibilidades de uma ação, cuidadosa, respeitosa e comprometida.

Nesse sentido, a metodologia das entrevistas pretendeu realizar uma escuta ativa e qualitativa dos Conselheiros do CMAS-RJ, assim como a observação participante com as 29 entidades espíritas e católicas, tendo em vista a pouca produção de estudos nessa perspectiva.

Vale ressaltar, que não a preocupação deste trabalho não se centrou em quantificar os estudos ou pesquisas científicas, mas sim, apresentar questões que possam contribuir na garantia da implementação da PNAS, e outros marcos legais, de forma que gere o reordenamento das ações das entidades socioassistenciais, e não o desmonte no âmbito dos direitos sociais de cidadania.

5

Considerações finais

A prática da assistência ao outro está presente na história da humanidade desde os tempos mais remotos, não se limitando nem à civilização judaico-cristã, nem às sociedades capitalistas. No Brasil, falar em assistência é remontar um período histórico repleto de contradições, que se inicia no período de colonização do país, com as Santas Casas de Misericórdia, fundadas pela Igreja, em 1543, que foram referência no acolhimento aos pobres e necessitados. Sob a ótica da caridade, pobres, incapazes e doentes eram alvos de ações que assumiram formas variadas, sempre motivadas pela compreensão de que entre os homens nunca deixarão de existir os mais frágeis, que necessitariam de ajuda. As organizações de beneficência mantinham a compreensão da assistência como um gesto de benevolência e caridade para com o próximo.

Os processos constitutivos da assistência social e suas transformações sofreram os impactos determinantes dos períodos históricos, pelos quais o próprio país foi se constituindo em seu contexto econômico, social e político. Foram processos marcados por lutas e participação popular durante os cinco (05) anos que antecedem a promulgação da chamada Constituição Cidadã de 1988. Nesse processo, buscamos analisar sua trajetória pré Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, caracterizada pela caridade, filantropia, ajuda, mas também permeada por vinculações ideológicas, religiosas e políticas, e sua fase pós LOAS, que teve sua institucionalização com a Constituição Federal do Brasil de 1988, construindo um novo paradigma, uma nova visão de assistência garantidora de direitos sociais, conferindo um novo estatuto à Assistência Social na história brasileira, como política de seguridade social ao lado da saúde e da previdência social. Efetivá-la concretamente ao patamar de política pública de Seguridade Social exige não só sua (re) conceituação, como um conjunto de alterações institucionais e, mais do que isso, a redefinição dessa relação do Estado com a população demandatária, historicamente mediada pelas organizações sem fins lucrativos, reconhecidas como filantrópicas.

Dessa forma, é primazia do Estado prover serviços através da institucionalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e do reordenamento da rede socioassistencial privada, rompendo com as principais marcas dessa trajetória. Esse novo paradigma do “sujeito de direito” requer um Estado e uma sociedade civil calcados na perspectiva do direito social, a ser constituída por uma gestão descentralizada e participativa, diferentes do período histórico de predominância do assistencialismo. Historicamente constitutivas de mecanismos de contenção e controle das classes populares, as políticas assistenciais, com muitos avanços e reveses, chegou a um patamar onde alguns pactos, pautados no princípio do direito e da justiça social, conseguiram ser inscritos na letra da lei.

Sob a perspectiva do sistema descentralizado e participativo preconizado pela Política Nacional Assistência Social /PNAS, é importante ressaltar que a operacionalização dos serviços socioassistenciais do poder público devem estar articulados às organizações da sociedade civil, formando uma rede de serviços com vistas a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação, estabelecendo o que deve ser de iniciativa desta política pública e em que deve se colocar como parceira na execução.

No novo modelo da assistência social no Brasil não há mais lugar para troca de favores ou atuação paternalista. Na verdade, a concepção que prevalece é a da garantia dos direitos socioassistenciais; da proteção social advinda do Estado Brasileiro²⁹. Este direito garantido legalmente ainda enfrenta grandes desafios para de fato ser implementado no cotidiano de milhões de brasileiros, percebendo-se uma distância entre o direito conquistado e o direito efetivado.

A relevância da constituição de uma rede de serviços socioassistenciais se deve em virtude da história das políticas sociais do Brasil, que traz no seu bojo a cultura política do assistencialismo e da benemerência, marcada pela lógica

²⁹ Está proposta de estudo tem como referência dois artigos publicados por Regina Calil C. L. Leão & Geovana Silva. Interfaces da Assistência Social com o Processo democrático participativo. In: Aprendendo a Apreender – Os caminhos da construção coletiva do fazer. (Org.) Elizabeth Serra Oliveira & Paula Vargens. Rio de Janeiro, Editora Imperial Novo Milênio, 1edição, 2011Artigo: Interfaces da Assistência Social com o processo democrático participativo. Artigo A Gestão do Sistema Único de Assistência Social: Fóruns e Conselhos enquanto espaços de interlocuções para efetivação dos Direitos Sociais.

ineficaz da diversidade, fragmentação, descoordenação, sobreposição e paralelismo das ações, além de dispersão de recursos humanos, financeiros e materiais.

Nestas condições, é imprescindível formar Redes, espaços de colaboração, participação em ações integradas, de modo a multiplicar chances de aproximar nossas conquistas legais, no campo da legislação das práticas do Estado e das práticas pedagógicas das instituições da sociedade civil, parceiras do Estado na execução da referida política pública, como direito social.

A formação do Estado brasileiro capitalista sofreu transformações ao longo de sua história. Entretanto, esse processo revela a existência de conflitos, evidentes ou não, estimulados pela manutenção de uma cultura política clientelista, tuteladora e benemerente, que sobrevive e assume novas configurações, influenciando e “deformando” o desenvolvimento de ações e projetos democratizadores, estabelecidos pela Constituição de 1988.

Não é claro nem transparente o caráter da relação entre o Estado e as organizações filantrópicas ou sem fins lucrativos. Estabelece-se nesta área uma complexa relação, que acaba escamoteando o dever do Estado e subordinando a atenção à benesse do setor privado.

A reforma do Estado e da administração pública vai impactar sobre as políticas sociais, precarizando os serviços, extinguindo e/ou desestatizando organismos públicos, numa flagrante transferência de responsabilidade para a sociedade civil, não executando ações efetivas de enfrentamento à pobreza e exclusão social.

Neste contexto, nos debruçamos sobre a análise do Estado e da sociedade civil na construção dos marcos legais, sua implementação e impacto nas entidades socioassistenciais. Procurando também compreender o papel relevante dos Conselhos de Assistência na elaboração, deliberação, monitoramento e controle social da política de assistência social no município do Rio de Janeiro. Apesar de também visualizarmos nesses espaços a presença de correlação de forças e de jogos de interesses, dificultando o desenvolvimento do trabalho.

O estudo elenca dificuldades de Conselheiros e entidades no que concerne ao financiamento referente ao repasse de 3% para o CMAS, como previsto em lei

através Índice de Gestão descentralizada (IGB), como também a falta de recursos humanos, planejamento, capacitação, monitoramento e avaliação, para o controle social, e implementação dos marcos legais.

É importante destacar que a trajetória da assistência apresentada até aqui, jamais se deu de forma linear e sequencial, marcados pela participação e contribuição das diferentes forças pautadas nos modelos sociopolíticos, que regem a economia em escala internacional. É possível observar na prática cotidiana, que este modelo de gestão ainda vive entraves para a sua concretização fidedigna ao que está previsto na legislação.

Neste sentido, destacam-se os objetivos de Proteção Social de resguardar os sujeitos em situações específicas de vulnerabilidades e riscos sociais, com provisões que alcancem a dimensão preventiva e proativa, através da Vigilância Socioassistencial e de conhecimento do território, por meio de diagnósticos que indiquem necessidades e potencialidades, bem como possam assegurar convergência entre demandas e ofertas.

A partir de 2004, a Assistência Social passou a ter materialidade com a construção nacional e federativa Sistema Único de Assistência Social (SUAS), deliberado em 2003. Dando relevância a este momento histórico, destacarei o que considero alguns avanços e desafios da Assistência Social na implementação do (SUAS), que constitui o sistema público que organiza e dá materialidade a Política de Assistência nos territórios.

A Criação do Sistema Único de Assistência Social, institucionalizou uma nova concepção socioassistencial no Brasil, na superação da gestão conservadora da Assistência Social, promovendo o reordenamento de práticas históricas, com enfoque assistencialista e clientelista, bem como estabelecendo maior integração com as políticas de direitos como educação, saúde, trabalho e outras. Possibilitou o fortalecimento do caráter federativo da política com participação dos entes federados no cofinanciamento e no protagonismo dos municípios na execução da política, na implementação do capacita SUAS - para qualificação dos trabalhadores dos entes federativos, no incentivo de aprimoramento da gestão aos municípios, Distrito Federal e Estados, no fortalecimento das instâncias de pactuação interfederativas e de participação e controle social, como a CIT, CIBs,

Conselhos e Conferências; a adoção de normativas e orientações técnicas que conferem sustentabilidade no arcabouço legal e qualidade nas ofertas; a responsabilidade do Estado no Financiamento, na organização e na execução da política, assegurado pela efetiva responsabilidade estatal e a definição diferenciada e complementar do papel dos entes federados, a ampliação dos recursos orçamentários.

Destacamos também enquanto marco legal a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que padroniza programas, serviços e projetos; a ampliação do Programa de Transferência de Renda – PBF; a autorização em Lei (art. 6º E – Lei 12.435/2011) de utilização do financiamento federal para a contratação via concurso público, de profissionais para operarem o SUAS, sobretudo, nos municípios.

Desse modo, a sociedade civil está amparada nos aparatos legais para operacionalização complementar da Política Nacional de Assistência Social. E é neste meandro que as Instituições filantrópicas assumem um reposicionamento diante do novo cenário da Assistência Social no Brasil, cabendo-as compor a rede sócioassistencial privada, complementar com o desenvolvimento de ações planejadas, continuadas e gratuitas de atendimento, assessoramento e garantia de direitos, potencializando a decisiva participação da população, como também o acompanhamento e a fiscalização da gestão do SUAS.

Concomitante aos avanços elencados, existem também alguns desafios a serem destacados na regulamentação do SUAS, dentre eles citamos a necessidade da ampliação de esforços na perspectiva pedagógica de capacitação das equipes, com expansão do capacita SUAS, disponibilizando cursos específicos para os gestores, trabalhadores, conselheiros e entidades; possibilitar maior interlocução entre governo e sociedade civil; e efetivação das mudanças necessária para qualificação das ações; ampliação do orçamento para a Assistência Social, bem como regulamentação do repasse de recursos financeiros do Fundo Estadual de Assistência Social para os Fundos municipais de Assistência Social.

Outro ponto fundamental é a reestruturação das Secretarias de Estado e Municipais de assistência social tendo como referência a NOB - RH, garantindo estrutura compatível com as diretrizes do SUAS que não pode prescindir das

superintendências de Gestão do SUAS, da Proteção Social Básica, da Proteção Social Especial de Média complexidade, da Proteção Social Especial de Alta complexidade, de gestão de benefício e de programas de transferência de renda, de segurança alimentar, de Capacitação e gestão do trabalho e de vigilância socioassistencial.

Importante garantir atendimento sistemático e continuado às famílias nos CRAS e CREAS, preferencialmente às famílias beneficiárias dos Programas de transferência de Renda.

Um grande desafio é a Implantação dos serviços regionais de alta complexidade e regionalização destes serviços executados, pelo Estado, pois a realidade atual é que o mesmo é realizado por organizações da sociedade civil e financiados pelo poder público. Como também é necessário que ocorra o reordenamento de CRAS, CREAS e Centros POP, assim como a regulamentação da Política Estadual para a população em situação de rua.

Urge a efetivação do trabalho articulado a outras políticas setoriais de forma a garantir acesso à educação, saúde, cultura e outras políticas setoriais; assim como a gestão da Rede, objetivando um Trabalho efetivamente em rede, com articulação, integração e complementaridade das ações de forma efetiva.

Em relação à Rede Socioassistencial privada, percebemos ainda a convivência de uma cultura da assistência que prima pelo assistencialismo, das ações caritativas; e de outro momento, ainda embrionário, de afirmação da Assistência como um direito social, no âmbito do Estado e da Sociedade civil. Existe também a desresponsabilização do Estado, quando busca parcerias com instituições privadas para que estas executem ações de âmbito da obrigatoriedade do Estado. Por outro, parte destas instituições lutam para resgatar o seu papel pensando na década de oitenta, de formação política e de complementariedade às ações do Estado, nunca de substituição.

Neste trabalho destaca-se também a relevância em torno da fonte oral como tentativa de melhor conhecer algumas das entidades que compõem a Rede Socioassistencial privada / filantrópica, com vistas a empreender uma análise da perspectiva de implementação da política de assistência social. E, que vai para além do processo legalista de trabalho na Assistente Social, tendo em vista, que,

se refere a questões sutis de valores tradições e princípios institucionais e culturais.

Importante refletir possibilidades de atuação no campo da Assistência Social a partir de questões subjetivas, que envolvem a diversidade de valores, crenças, ou seja, associadas ao microssocial, não significa cair na armadilha da crise de paradigmas postuladas pelo pensamento conservador pós-moderno. Pensar dialeticamente transita nas macro abordagens para a leitura da sociedade – o que sem dúvida permanece pela vitalidade do viés marxista – na sua relação com o microssocial, ou seja, de forma contextualizada e histórica, relacionando o particular com o geral.

Retomando as colocações de algumas entrevistas, no contexto atual existem ainda instituições religiosas enfrentando dificuldades, em realizar as adequações referentes às normativas. Muitas questionam se estas adequações as farão perder a sua identidade religiosa, da caridade, das práticas assistencialistas. Portanto este novo olhar da travessia da caridade, ao olhar os sujeitos como sujeitos de direitos gera confusão entre público e privado. São questões que merecem uma atenção especial, um trabalho contínuo, para a construção de um novo momento e modelo na realização de ações assistenciais que congreguem as tradições, sem perder de vista a perspectiva do direito.

Outro fato demonstrado na pesquisa é que a Política de Assistência Social, no município do Rio de Janeiro, não é de primazia estatal, ainda temos inclusive alguns serviços de média e alta complexidade que são desenvolvidos pela rede socioassistencial privada. Apesar dos avanços legais conferidos a assistência social, ainda hoje o predomínio das ações desenvolvidas via organizações não governamentais numa relação Estatal privada, subsidiando precariamente a provisão das atenções sociais, o que não altera a realidade e não assegura direitos. Além de possuir orçamento mínimo, estão subordinadas à interesses econômicos. É notória, pela avaliação das entidades, que a Política de Assistência Social não é de primazia do Estado, sendo algumas enfáticas em relação ao descumprimento do Estado ao que prevê a Constituição Federal, a LOAS, em relação à Assistência Social.

De acordo com a pesquisa, ressaltam a necessidade e importância das ações das entidades na atuação da assistência, considerando-as como referência na atuação, e que sem elas, o Estado não teria condição de realizar a Política de Assistência Social. Verificamos que muito ainda temos que caminhar na efetivação dessa política de forma universal continuada e qualificada, em todos os níveis, conforme consta nas normativas, sendo as ações das entidades complementares a do Estado.

Quando abordamos sobre a temática do reordenamento deliberado pela Assistência Social, no que se refere à Rede Socioassistencial privada, percebe-se que possibilitou maior organização no reordenamento e planejamento das ações desenvolvidas pelas entidades. Porém, é algo novo e está em processo. Algumas entidades estão reestruturando as suas ações, enquanto outras entidades estão migrando seus registros para a área da educação e da saúde. Também foi enfatizado a falta de recursos financeiros, de capacitações, que dificultam o processo e geram angústias e preocupações na efetivação das mudanças.

No que se refere ao reordenamento das ações nas entidades conveniadas com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, observamos uma espécie de cooptação destas pelo governo, como forma de manter a entidade pelo viés financeiro.

Tradicionalmente, em nosso país, o Estado tem sido o último a responder pelas atenções sociais. Neste campo tem prevalecido o princípio de subsidiariedade entre o estatal e o privado, em que o Estado transfere para a sociedade as ações emergenciais. Para tanto, tem utilizado da estratégia da delegação, manipulando subsídios, subvenções e isenções por meio do mecanismo de convênios e atribuição de certificados, numa pretensa relação de parceria ou de coprodução de serviços sob o financiamento Estatal, que leva a seleção de entidades sociais e pagamentos simbólicos de per capita, estabelecendo com as entidades uma atitude ambígua e discriminada de acomodação de interesses econômicos e políticos, atravessado pelo clientelismo e fisiologismo.

Concomitante, percebe-se uma perspectiva nova de algumas entidades da Rede Socioassistencial privada em aprimorar as suas ações em consonância com

as normativas em curso, tendo a preocupação de manter suas tradições na perspectiva do direito.

Compartilho das preocupações de enfrentar os desafios, quando se pretende avaliar os rumos assumidos por esta política social no município do Rio, considerando tanto o tempo curto, e os seus impactos sobre as desigualdades sociais tão diversas. Mas, os esforços de avaliação da implementação da PNAS, não podem se eximir do esforço de decodificação dos rumos civilizatórios que tais programas organizam. Muitos deles parecem reforçar a “invenção de tradições” (Hobsbawm; Rangel, 1984) que contraditoriamente tem servido à afirmação dessas mesmas desigualdades sociais.

As reflexões pontuadas no item anterior aludem ao enredamento que filantropia, assistência, Estado, políticas públicas e poder compõem. Como pensar e desenvolver políticas assistenciais que congreguem e articulem esses conceitos na perspectiva do direito social? Direito Social como categoria sócio histórico e dialético, construída a partir do rol de lutas de diferentes segmentos da sociedade. Que considerem as desigualdades ainda persistentes, produzidas pelas relações econômicas, sociais e culturais desiguais, onde as diferenças que são inerentes às condições do humano e o respeito a diversidades não o inferiorize os sujeitos.

Propor a implementação da política pública referente à PNAS é aproximar e construir com as entidades os caminhos que devem ser trilhados que vão além das questões legalistas. É fundamental considerar a singularidade do outro na relação de respeito e corresponsabilidade, possibilitando perceber o potencial de cada membro que constitui a Rede socioassistencial pública e privada. Onde não ocorra a desqualificação, sobreposições, fragmentação das ações e o desconhecimento do poder público, em detrimento do trabalho institucional, pois muitas vezes o próprio Estado negligencia ou não cumpre a legislação.

Assim, conclui-se este estudo, sem respostas fechadas, mas acreditando com afincos na possibilidade de pensar e atuar a partir de uma leitura crítica da sociedade da qual somos parte, observando o impacto da dimensão macro que se relaciona de forma intrínseca ao nosso cotidiano de trabalho seja qual for a instituição ou equipamento. Pensar nas considerações finais desta dissertação, nos remete a voltar ao tema dos direitos sociais e humanos, situando a efervescência

dos movimentos sociais e da questão social nas mãos de quem de fato tem condições de pressionar e proporcionar mudanças sociais qualitativas, que são a população vítima da concentração de renda, vítima do racismo, homofobia, intolerância religiosa, machismo. Nossas tarefas não terminam nas conquistas da legislação, ela apenas começa.

ABONG, CFESS, CNTSS-CUT. (Org.). **Política de assistência social: uma trajetória de avanços e desafios**. São Paulo, Cadernos ABONG. 2001.

ALCHORNE, S. **Das Políticas Nacionais aos Planos Municipais: Avanço da Política Pública de Assistência Social em Metrópoles - Estudo das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo**. São Paulo: 2012.

ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 15-57.

ARRETCHE, M. T. S. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Assistência Social: de ação individual a direito social**. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, RBDC, n. 10, jul./dez, 2007. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435Aldaiza_Sposati.pdf>. Acesso em 16 nov. 2015.

_____. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas**. **Boletim informativo e bibliográfico de ciências sociais**. Rio de Janeiro, n. 39, ANPOCS/Relume Dumará.

BATTINI, O. (Org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Ed. Curitiba: CIPEC, 2007.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do estado perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Os Conselhos de Assistência Social e a Construção da Democracia**. Cadernos ABONG, n. 30, nov. 2001.

BELFIORE-WANDERLEY, M. **Desigualdade e a Questão Social**. São Paulo: EDUC, 2008. Recife, v. 16, n. 1, 2000.

BORDENAVI, J. D. **O que é comunicação?** São Paulo: Brasiliense, 1995.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. Brasília: GESST/SER/UnB, 2. ed., 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa**. Ed. Brasília. 1988.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8.742, 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social– PNAS**. Conselho Nacional de Assistência Social, 2004.

BRONZO, C.; VEIGA, L. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. **Serviço Social e Sociedade**, n. 92, p. 5-21, nov. São Paulo: Cortez, 2007.

BURITY, J. A. **Redes Sociais e o lugar da religião no enfrentamento de situações de pobreza**: Um acercamento preliminar. Caderno de Estudos Sociais da Fundação Joaquim Nabuco. Recife, v.16, n.1, de 2000.

CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Conselho gestor de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000.

CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C. (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2000.

CHAUÍ, M. **Conformismo e resistência**. São Paulo: Bronhense, 1996.

COSTA. S. G. Direito, Ética e Serviço Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 99, São Paulo, 2009.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo, Cortez, 4. ed., 2012.

DAGNINO, E. **Anos 90 Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo. **Revista USP**, n. 17, São Paulo: USP, mar./abr./mai., 1993.

DRAIBE, S. M. **O Sistema brasileiro de proteção social**: o legado do desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. Cadernos de pesquisa 32. Campinas: Nepp/Unicamp, 1998.

FRIGOTTO, G. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

FRIGOTTO, G. O Enfoque da Dialética Materialista na Pesquisa Educacional. In: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia de Pesquisa Educacional**. São Paulo: Ed. Cortez, 1989.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN M. G. **História dos Movimentos e Lutas Sociais: A Construção da Cidadania dos Brasileiros**. São Paulo: Loyola, 1995.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Trad: Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilizações Brasileira, 2000.

HOBBSBAWM, E. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

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

IAMAMOTTO M. V.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. Esboço de uma Interpretação Histórica-metodológica. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

IBANEZ, N.; ELIAS, P.; VIANA, A. (Org.). **Discutindo a Assistência Social no Brasil**. Ed. Fundap, 2009.

_____. **Proteção Social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005.

IPEA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e análise, 1995-2005**. Caderno Ipea. Brasília: Instituto de pesquisa Econômica Aplicada, n.13, edição especial, 2007.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Caderno Ipea, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 11, ago. 2004.

MARX, K. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 19. ed., Petrópolis: Vozes, 2001.

MOTA, A. E. **O mito da Assistência Social – ensaios sobre Estado, política e sociedade**. São Paulo, Cortez, 2008.

NETTO, J. P. **Ditadura e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1991.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, E. S. **Exploração do trabalho precoce:** sequestro da infância. Tese de Doutorado em políticas públicas e formação humana/UERJ, 2013.

OLIVEIRA, S. S. **Representações Sociais da pobreza no âmbito de um programa de atendimento integral à família:** O PAIF de Miracema/RJ. PUC-Rio, 2004.

PAOLI, M. C.; TELLES, V. S. Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos:** novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

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

_____. A política social no contexto da seguridade social e do welfare state: a particularidade da assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 56, São Paulo: Cortez, 1998.

PEREIRA, P. P. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 77, p. 54-62, mar. 2004.

PONTUAL, P. **Desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil:** a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. Coleção caderno da cidade, Porto Alegre, n.14, v.12, nov.2008.

QUIROGA, A. M. **Políticas Assistenciais:** controle do conflito e práticas de reapropriação. Relatório de Projeto de Pesquisa do CNDCT, UFRJ, 1994.

RAICHELIS R. **Assistência, religião e poder:** revendo e atualizando uma articulação histórica. Projeto de pesquisa PUC-Rio, 2008.

_____. Caridade, Filantropia e justiça e os modelos de ação social. **Praia Vermelha:** estudos de política e teoria social - ESS/UFRJ, v.5, segundo semestre, Rio de Janeiro, 2001.

_____. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social caminhos da construção democrática.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

RODRIGUES, M. Assistencialização da seguridade e do Serviço Social no Rio de Janeiro: Notas críticas de um retrocesso. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 91, 2007.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHONS, S. M. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem” – mistificação dos direitos sociais e da cidadania**. Dissertação de Mestrado da ESS da PUC- SP, 1994.

SILVA, G. **Instituições Católicas e Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS no Rio de Janeiro**: Articulações e hegemonia no controle social. Dissertação, PUC-Rio, 2010.

SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **Os custos sociais do ajuste neoliberal da América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOARES, M. V. B. In: CARVALHO, J. S. (Org.). **Educação, cidadania e DH**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

SOUZA FILHO, R. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 77, 2004.

_____. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social e Sociedade**, n. 77, março de 2004.

_____. Assistência Social na perspectiva do neoliberalismo. **Serviço Social e Sociedade**, n. 49, 1994.

_____. Conselhos Deliberativos: Neocorporativismo brasileiro? In: **Direitos Humanos, democracia e senso de Justiça**. Rio de Janeiro: Litteris editora. 1999.

SOUZA FILHO R.; SANTOS, B. R.; DURIGUETTO, M. L. (Orgs.). **Conselhos dos Direitos**: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2011.

SPOSATI, A. Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva: Concepções Fundantes. Seminário sobre Seguridade Social, PUC, 06 ago./08 ago. 2013.

SPOSATI, A. O. **Carta-Tema**: A Assistência Social no Brasil 1983-1990. São Paulo: Cortez, 1991.

TATAGIBA, L. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002

TEIXEIRA, E. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa. In: CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. (Orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000.

TEIXEIRA, S. M. F. O desafio da gestão das redes de políticas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, Lisboa, Portugal, 2002. Oct. p. 1-24. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/CLAD/clad0043204.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

TELLES, V. S. **A cidadania inexistente**: incivilidade e pobreza; um estudo sobre trabalho e família na Grande São Paulo. Tese de doutorado, São Paulo: FFLCH/USP, 1992.

_____. Pobreza e Cidadania: figurações da questão social no Brasil Moderno. In: _____. **Direitos Sociais**. Afinal do que se trata? Minas Gerais: Ed. UFMG, 1999.

_____. Pobreza, Movimentos Sociais e Cultura Política: Notas Sobre As (Difíceis) Relações Entre Pobreza, Direitos e Democracia. In: DINIZ, E. (Org.). **O Brasil no rastro da crise**. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 1994, p. 225-243.

TELLES, V. S.; PAOLI, M. C. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVARES, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos**, 2000.

WANDERLEY, L. E. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: CASTEL, R.; WANDERLEY, L. E.; BELFIORE-WANDERLEY, M. **Desigualdade e a Questão Social**. São Paulo: Ed, 2008.

YAZBEK, M. C. **A política social brasileira nos anos 90**: a refilantropização da questão social. Cadernos da ABONG, I Conferência Nacional de Assistência Social, n. 01, 1995.