

**PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**ERIKA SCHEEREN SOARES**

**O PARALELISMO DA REDE PARCERIA SOCIAL DO RS COM  
A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Porto Alegre

2012

ERIKA SCHEEREN SOARES

**O PARALELISMO DA REDE PARCERIA SOCIAL DO RS COM  
A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Tese apresentada como requisito para obtenção do grau de Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Dra. Leonia Capaverde Bulla

Porto Alegre

2012

ERIKA SCHEEREN SOARES

**O PARALELISMO DA REDE PARCERIA SOCIAL DO RS COM  
A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Tese apresentada como requisito para obtenção do grau de Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA:**

Prof<sup>a</sup>. Dra. Leonia Capaverde Bulla – PRPGSS/PUCRS

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Raquel Raichelis Degenszajn – PUC-SP

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Marilena Maia – UNISINOS

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Jane Cruz Prates – PRPGSS/PUCRS

---

*Aos mestres e amigos que acompanharam com carinho meus árduos passos de pesquisadora social em formação dedico essa obra...*

*Dr. Jairo Melo Araújo, Prof<sup>a</sup>. Dra. Leonia Capaverde Bulla, professores, alunos e colaboradores do NEDEPS/PUCRS.*

## AGRADECIMENTOS

*Agradeço com amor aos meus pais, Deonice e Renato, que muito me auxiliaram e deram suporte nessa complexa jornada de filha estudante. E, com imenso carinho, ao conjunto de minha família, que de perto ou “longe demais”, direcionaram meus objetivos.*

*Agradeço a todos meus amigos e amigas, de convivência constante ou parca, que me acolheram em momentos difíceis que impediam meu equilíbrio pessoal, tão necessário para esse longo processo de estudo.*

*Um agradecimento mais que especial à querida colega de profissão, dedicada Orientadora e extraordinária amiga, Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Leonia Capaverde Bulla, pois por sua coragem e perseverança revigoraram, a cada dia, minha escolha de Pesquisadora Social.*

*Aos mais que colegas de profissão e pesquisadores em formação, agradeço de todo coração aos amigos do Núcleo de Pesquisa em Demandas e Políticas Sociais – N<sup>º</sup>EDEPS, que no especial ano de 2010 alegraram minhas tardes, me nutriram de energias, fortaleceram meus “mais longínquos” objetivos e renovaram meus conhecimentos acadêmicos.*

*Aos meus colegas e amig@s do curso de Especialização em Gestão da Responsabilidade Social da FIJO – Fundação Irmão José Otão um forte abraço. E uma lembrança especial à Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup>. Ana Lúcia Suarez Maciel e Prof<sup>ª</sup>. Me<sup>a</sup>. Inês Amaro da Silva por essa oportunidade a qual me permitiu recuperar o prazer por novos e amplos conhecimentos da área, e revitalizar o desejo por essa produção científica.*

*Agradeço a oportunidade de surpreendentemente, do outro lado do Atlântico, conhecer a dedicada e exímia profissional Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Fernanda Rodrigues, admiradora da Política Nacional de Assistência Social Brasileira, que com suas orientações e semelhantes perspectivas ampliaram meus conhecimentos acerca da história e gestão da Ação Social de Portugal.*

*Por fim, um enorme reconhecimento ao Prof. Dr. Jairo Melo Araújo, cujos (in)exaustivos esforços de ensino-aprendizagem, companheirismo, compreensão e de competência me impulsionaram e ainda motivam-me a estudos na área da Política de Assistência Social Brasileira.*

*Por sua dedicação e exemplo de vida, modelo de profissional atuante, dentro e (ainda!) fora da academia, meus mais singelos e profundos Agradecimentos...*

## RESUMO

O CEAS/RS aprovou em 2007 uma alteração de Lei Estadual (Lei 11.853/02) que visa à articulação entre empresas, Estado e instituições sociais parceiras e executoras para a realização de projetos de inclusão social no Estado. Denominada Rede Parceria Social – RPS essa articulação é cofinanciada por recursos públicos, de forma paralela à Rede Socioassistencial regulamentada pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS (BRASIL/MDS, 2005). O presente estudo objetivou analisar os processos de controle social das Carteiras de Projetos da RPS pelos órgãos competentes a fim de contribuir para o aprimoramento da gestão pública da Política de Assistência Social no RS. Verificou-se a coexistência da tensão entre a lógica da tutela e a lógica dos direitos com a implantação dessa rede alternativa, pois é latente o risco de refilantropização dos serviços e de manutenção do receituário neoliberal na execução da PAS no Estado. O estudo originário de tese de doutoramento fundamentou-se no materialismo dialético. Foram realizadas entrevistas e análise documental, e os dados qualitativos foram submetidos à Análise de Conteúdo, e os quantitativos a procedimentos estatísticos simples.

**Palavras-chaves:** Política de Assistência Social. Rede Parceria Social. Controle Social

## ABSTRACT

In 2007, the Council of Social Assistance State of Rio Grande do Sul – CEAS /RS approved a change in the State Law (Law 11.853/02) which aims at the articulation between companies, state institutions and social and executor partners to carry out projects of social inclusion in the State. The called “Rede Parceria Social” – RPS, Social Partnership Network, this articulation is co-financed by public resources, in parallel to the Network Socioassistencial regulated by the Unified Social – ITS “Sistema Único de Assistência Social – SUAS” (BRAZIL / MDS, 2005). This study aimed to analyze the processes of social control of the RPS Project Portfolios by the competent bodies in order to contribute to the improvement of public administration of Social Welfare Policy in RS. It is the coexistence of tension between the logic and the logic of protection of rights with the implementation of this alternative network, as is the risk of latent re (re)philanthropy services and maintenance of neoliberal implementation of Social Welfare Policy in the state. The study originates from the doctoral thesis was based on dialectical materialism. Interviews and document analysis, and qualitative data were subjected to content analysis, and quantitative by simple statistical procedures.

**Keywords:** Social Welfare Policy. Social Partnership Network – Rede Parceria Social/RPS. Social Control.

*Caminhando e cantando e seguindo a canção,  
Somos todos iguais,  
braços dados ou não,  
nas escolas, nas ruas, campos, construções[...]  
Os amores na mente,  
as flores no chão  
as certezas na frente,  
a história na mão,  
Caminhando e cantando e seguindo a canção,  
Somos todos iguais,  
braços dados ou não,  
Aprendendo e ensinando uma nova lição,  
vem vamos embora  
que esperar não é saber  
quem sabe faz a hora  
não espera acontecer,  
vem, vamos embora  
que esperar não é saber, quem sabe faz a hora,  
não espera acontecer...*

*(Para não dizer que não falei das Flores,*

*Geraldo Vandré )*



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Gestão SUAS .....	86
Figura 2 – SUAS – Concepção e marco Legal do Apoio e Acompanhamento.....	92
Figura 3 – CRAS e CREAS .....	96
Figura 4 – Processo de Articulação da RPS .....	122
Figura 5 – Sistema de funcionamento da Rede .....	168
Figura 6 – Distribuição dos recurso da Rede Parceria Social .....	182
Figura 7 – Alavancagem de Recursos Financeiros da RPS.....	183
Figura 8 – Dados e Projeções da Rede Parceria Social .....	185
Figura 9 – Aperfeiçoamento e Capacitação da RPS .....	189

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estrutura do Trabalho.....	40
Quadro 2 – As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2005 .....	81
Quadro 3 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.....	94
Quadro 4 – Empresas Apoiadoras e Entidades Âncoras / Carteiras 2008.....	154
Quadro 5 – Investimento nas Carteiras de Projetos Sociais em 2008 – Primeira Edição .....	154
Quadro 6 – Carteiras vinculadas ao público-alvo da Política de Assistência Social	155
Quadro 7 – Segunda Edição (2009) Carteiras que atenderam público da PAS .....	156
Quadro 8 – Segunda Edição (2009) Carteiras que podem ter atendido público da PAS .....	157
Quadro 9 – Segunda Edição (2009) Carteiras que não atenderam público-alvo da PAS .....	158
Quadro 10 – Terceira Edição (2010) Carteiras que atenderam público-alvo da PAS. ....	159
Quadro 11 – Terceira Edição (2010) Carteiras que não atenderam público-alvo da PAS.....	160
Quadro 12– Terceira Edição (2010) Carteiras que podem ter atendido público-alvo da PAS .....	161
Quadro 13 – Rede Parceria social – dados e projeções .....	185
Quadro 14 – Impactos financeiros da RPS .....	208

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

- APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BPC – Benefício de Prestação Continuada
- CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
- CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social
- CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
- CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
- CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
- CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- CRESS – Conselho Regional de Serviço Social
- CRP – Conselho Regional de Psicologia
- DIEST – Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
- FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social
- FMSS – Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho
- IPEA – Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada
- LBA – Legião Brasileira de Assistência
- LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- ONG – Organização Não Governamental
- RPS – Rede Parceria Social
- PAS – Política de Assistência Social
- PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
- PAIPS – Programa de Apoio à Inclusão Social
- PBF – Programa Bolsa Família
- PNAS – Política Nacional de Assistência Social
- RPS – Rede Parceria Social
- SER – Responsabilidade Social Empresarial
- SESI – Serviço Social da Indústria
- SJDS – Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social (RS, 2008-2010)

STDS – Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social (RS, 2011 ao presente)

STCAS – Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (RS, 2007)

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

USBEE – União Sul Brasileira de Educação e Ensino

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>2 OS CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA e PROCEDIMENTOS ADOTADOS.....</b>	<b>28</b>
2.1 PESQUISA CIENTÍFICA E MÉTODO DIALÉTICO CRÍTICO.....	28
2.2 SELEÇÃO DA AMOSTRA E ANÁLISE .....	37
<b>3 A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>41</b>
3.1 POLÍTICA SOCIAL E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	41
3.2 DIREITOS E controle social nO BRASIL.....	50
3.3 OS PARCEIROS DO ESTADO NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	71
<b>4 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEUS DESAFIOS: A REDE PARCERIA SOCIAL DO RS</b>	
4.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A IMPLANTAÇÃO DA REDE PARCERIA SOCIAL NO RS.....	102
4.3 A CONSOLIDAÇÃO DA REDE PARCERIA SOCIAL NO RS E O MITO DO TERCEIRO SETOR .....	117
<b>5 A GESTÃO DA RPS E SEU CONTROLE SOCIAL.....</b>	<b>134</b>
5.1 SELEÇÃO DAS CARTEIRAS DA RPS .....	134
5.2 FINANCIAMENTO PÚBLICO <i>VERSUS</i> PRIVADO DA PAS .....	143
5.3 A SELEÇÃO DAS LOCALIDADES E DEMANDAS .....	147
5.4 CARTEIRAS DA RPS 2008; 2009; 2010.....	153
5.5 CONTROLE SOCIAL E AVALIAÇÃO DOS PROJETOS.....	164
5.6 A SELEÇÃO DAS ENTIDADES EXECUTORAS.....	169
5.7 RECURSOS E O REPASSE DAS ENTIDADES ÂNCORAS.....	178

5.8 CAPACITAÇÃO e APOIO ÀS ENTIDADES EXECUTORAS..... 186

**6 O PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL, MONITORAMENTO, E AVALIAÇÃO DA REDE PARCERIA SOCIAL ..... 192**

6.1 O (DES) ENTENDIMENTO DO CONTROLE SOCIAL DOS PROJETOS ..... 192

6.2 GESTÃO suas *VERSUS* RPS..... 199

6.3 O PROCESSO DE MONITORAMENTO DOS PROJETOS ..... 203

6.4 AVALIAÇÃO DA RPS PELO GOVERNO DO ESTADO ..... 207

**REFERÊNCIAS..... 225**

**APÊNDICE A – INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS – FORMULÁRIOS. 239**

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL ..... 241**

**ANEXO 1 – LEI DE SOLIDARIEDADE 2002..... 243**

**ANEXO 2 – ALTERAÇÃO LEI DE SOLIDARIEDADE 2007 – PAIPS E REDE ..... 246**

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas sociais no Estado Brasileiro constituíram-se mediante um amplo processo histórico de edificação das ideias de direitos sociais, de lutas e contradições de interesses e confrontos de projetos políticos distintos de sociedade. A partir da democratização e da Constituição Cidadã de 1988, várias foram as conquistas e consolidações legais das políticas sociais brasileiras. Apesar dos muitos avanços na área social nesses últimos vinte anos, uma dessas políticas sociais conquistadas legalmente é ainda pouco conhecida e valorizada enquanto tal no conjunto da sociedade brasileira. Trata-se da Política de Assistência Social, hoje constituinte do tripé da Seguridade Social do País, juntamente com a Saúde e Previdência Social a partir da Lei 8.742 de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS<sup>1</sup>.

Após diversas dificuldades políticas, seu “redesenho” como política pública – a Política Nacional de Assistência Social – foi aprovada somente em 2004; contudo, foi considerada um importante avanço com vistas à efetiva execução das ações da área por meio das Normativas Operacionais Básicas. A Política Pública de Assistência Social, de acordo com a PNAS, “realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais<sup>2</sup> (BRASIL, MDS, 2004).

---

<sup>1</sup> A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) determina que a assistência social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo, composto pelo poder público e pela sociedade civil. Foi alterada pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011 que dispõe sobre a organização da Assistência de modo a incluir a gestão do SUAS nessa legislação. A organização da Assistência Social efetivada hoje com a implantação do SUAS tem as seguintes diretrizes, como aponta o Artigo 5º da LOAS: I – Descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito federal e os Municípios, e o comando único das ações em cada esfera de governo; II – Participação da população, por meio das organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III – Primazia da responsabilidade do estado na Condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

<sup>2</sup> Sob essa perspectiva, objetiva: “A) Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem. B) Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural. C) Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (BRASIL/MDS, 2005, p. 33).

Aprovou-se no Congresso Nacional Brasileiro, na sequência, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS<sup>3</sup> em 2005, considerado de suma relevância histórica, pois vem a materializar o conteúdo da LOAS em todo o território nacional e organizar sua gestão de forma descentralizada e participativa.

A NOB/SUAS é fundada em pacto entre os entes federativos – o que assegura a unidade de concepção e de âmbito da política de Assistência Social em todo território nacional, sob o paradigma dos direitos à proteção social pública de seguridade social e à defesa da cidadania do usuário. Assegura, ainda, a primazia e a precedência da regulação estatal sobre essa atividade pública, cuja dinâmica democrática sob controle social prevê a participação da população e da sociedade na formulação e controle das ações e o comando único das ações em cada esfera de governo. (BRASIL/MDS, 2005, p. 15)

O Sistema Único de Assistência Social (2005) estabelece a organização das ações da Política de acordo com a complexidade dos serviços (proteção básica e proteção social especial) – isto significa um enorme e admirável avanço conceitual para toda a área de trabalhadores sociais – em virtude da normatização e padrões de atendimentos e dos serviços de proteção social. E o SUAS é, principalmente, primordial aos usuários devido à estruturação de atendimento feito de maneira territorializada por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS e CREAS), caracterizada pela atuação em rede a partir do território e pela valorização do diagnóstico com base territorial das vulnerabilidades a serem atendidas.

No entanto, o SUAS ainda deve percorrer um longo caminho para ser notório pela sociedade brasileira, diferentemente do Sistema Único de Saúde, implementado após a promulgação da Lei Orgânica da Saúde – LOS (BRASIL, 1990) já consolidado, embora também com suas dificuldades políticas e de gestão. A construção e consolidação do SUAS foi realizada com o exaustivo apoio e assessoramento constante de profissionais assistentes sociais, historicamente presentes nos debates para a implantação da política, bem como de ampla parcela da sociedade civil organizada. A sociedade civil foi mobilizada, contudo, por meio dos conselhos, conferências e fóruns da área.

---

<sup>3</sup> A IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) implantou, na sequência, o SUAS e passou a articular os meios, esforços e recursos para a execução dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais.



A Assistência Social, no entanto, configura-se historicamente como uma política que habita um terreno movediço e perigoso, pois ainda convive com clientelismos, paternalismos ou benesses, “assistencialismo, caridade ou ações pontuais, que nada tem a ver com políticas públicas e com o compromisso do Estado com a sociedade” (BRASIL/MDS, 2004, p. 7). Essas ações formam a gênese de sua constituição legal e, portanto, torna-se imprescindível legitimá-la perante a sociedade brasileira como direito do cidadão que dela necessitar, sendo dever do Estado provê-lo. Entretanto, ainda se faz presente na sociedade brasileira a lógica neoliberal de minimização do Estado que cria estratégias para caracterizá-la como solidariedade cidadã, muitas vezes deslocada do patamar de direito e de política social de primazia Estatal. Mesmo que perenes na atual conjuntura do Brasil, há alguns “sinais que indicam a passagem do modelo neoliberal de regulação da sociedade brasileira para o social desenvolvimentismo, que combina avanço econômico com melhoras sociais” (POCHMANN, 2010, p. 16).

Em virtude da constituição de uma rede social interinstitucional de articulação entre empresas, Estado e instituições sociais parceiras e executoras para o desenvolvimento de projetos sociais cofinanciados, paralelamente ao SUAS no RS – Rede Parceria Social – o presente estudo de Doutorado em Serviço Social visou, como *objetivo central*, ***analisar os processos de controle social das Carteiras de Projetos da Rede Parceria Social pelos órgãos competentes a fim de contribuir para o aprimoramento da gestão pública da Política de Assistência Social no RS***. Essa rede denominada de inclusão social é apresentada como uma ação inovadora à sociedade por articular diversos segmentos sociais e “setores” da sociedade:

A Rede Parceria Social – RPS – é formada por ações inovadoras e inter-dependentes, realizadas por atores governamentais, não-governamentais e empresariais, com o objetivo de promover o desenvolvimento social. Fundamentada na Lei da Solidariedade (Lei nº 11.853/2002), uma lei de incentivo fiscal para empresas que desejam investir em projetos sociais, a RPS é composta por três eixos: Carteira de Projetos Sociais, Fundação Gerações e Observatório do Terceiro Setor e do Desenvolvimento Social. (RS/SJDS, 2009, p. 4)

A Rede Parceria Social – RPS foi amplamente divulgada nos meios de comunicação pelo órgão estatal de gestão da política de assistencial denominado, no período de 2008 a 2011, de Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social

do Estado do Rio Grande do Sul – SJDS/RS, na perspectiva de ressaltar essa “nova modalidade de atendimento da área social”, em detrimento da divulgação da reestruturação da PNAS por meio do SUAS. Em dezembro de 2011, aprovou-se a continuidade dessa articulação com a abertura da Quarta Edição pelo Governo do Estado<sup>4</sup> com o lançamento de Edital às entidades executoras, em contraponto à alteração da LOAS pela Lei nº– 12.435, de 6 de julho de 2011 que dispõe sobre a organização da Assistência Social nos moldes do SUAS. O material de divulgação da RPS não a relacionava com a Política em implementação de nível nacional pelo SUAS quando da abertura da Segunda<sup>5</sup> Carteira de Projetos da Rede Parceria Social (2009):

A Carteira de Projetos da REDE PARCERIA SOCIAL é uma iniciativa conjunta da Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social, organizações sociais e empresas, com objetivo de realizar projetos sociais em todo o Rio Grande do Sul, abrangendo diversas áreas da assistência social e beneficiando centenas de pessoas. (RS/SJDS, 2009)

Nessa ocasião, como evidenciado, apenas mencionaram-se o público e a área de atendimento das ações previstas, não correlacionados às ações inovadoras de proteção social da política de assistência social brasileira, mesmo após anos de árdua implantação do Sistema Único em todo o território nacional. A origem da Rede Parceria Social fundamenta-se na Lei da Solidariedade, Lei nº 11853 (RS, 2002) que instituiu o Programa de Apoio à Inclusão Social (PAIPS)<sup>6</sup>. O Programa PAIPS prescrito no Artigo 1º. da Lei de Solidariedade é:

---

<sup>4</sup> “O palco do Teatro Dante Barone foi cenário para a tradicional foto de lançamento dos editais de mais uma edição da Rede Parceria Social. No dia 21 de dezembro de 2011, às 15h, no Auditório Dante Barone, com a presença do Secretário Luis Augusto Lara, também representando o governador Tarso Genro, empresários, lideranças do Terceiro Setor e representantes dos demais poderes públicos, foi lançada oficialmente a quarta edição da Rede Parceria Social. O evento foi aberto pelo Coral da Amrigrs, regido pelo maestro Luciano Lunkes. Na sequência, foram assinados os Termos de Cooperação para financiamento de editais. O Secretário Lara fez considerações sobre a importância desta ação e sobre melhorias na Lei da Solidariedade votadas enquanto transcorria o evento. O encerramento do evento foi abrilhantado pela Orquestra Jovem do RS” (STDS/RS/RPS, 21/12/2011).

<sup>5</sup> O Lançamento do Primeiro Edital da Rede Parceria Social realizou-se em 2007 e, por ocasião da pesquisa de mestrado (2006-2007, que contemplava o controle social das deliberações do CEAS/RS) foi acompanhado o processo de aprovação e controle social da Primeira Edição da RPS.

<sup>6</sup> Como requisitos para a participação de entidades no PAIPS, ainda em funcionamento paralelamente à rede Parceria, a Lei de Solidariedade aponta em seu Artigo 4 que: “Estarão habilitadas a participar do Programa instituído por esta Lei as entidades e organizações de assistência social que comprovarem: I. inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social e/ou no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente da respectiva cidade; II. registro na Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social; III. comprovação de regularidade relativa junto ao INSS e de Tributos Estaduais”.

[...] integrado por entidades e organizações de assistência social da sociedade civil, por empresas e pela Administração Pública Estadual, visando ao desenvolvimento de ações de inclusão e promoção social e ao incentivo e à articulação das referidas ações, mediante adoção de mecanismos de parceria e colaboração. (RS/SJDS, 2002)

Conforme justificativa de seus idealizadores em ampliar a atuação e disseminação de projetos sociais pelo Estado, foi proposta uma variação desse programa que exigia sua aprovação pelo Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/RS<sup>7</sup>: a modalidade em Rede, por meio da Cartilha de Projetos – a Rede Parceria Social. Essa inclusão de modalidade foi justificada, ainda, por dificuldades de ampliação do antigo Programa e distribuição dos recursos a entidades sociais.

A fim de qualificar essas discussões sobre a sobreposição de ações entre a Lei de Solidariedade/Rede Parceria Social e a LOAS/Sistema Único de Assistência Social, torna-se necessário o debate acerca da temática e das categorias teóricas (explicativas da realidade) que embasaram o presente estudo. Essas considerações foram trabalhadas primeiramente por meio da explicitação do processo metodológico adotado, por segundo conceituado as concepções históricas e atuais da política de assistência social pela via da origem do Estado de Direito e das políticas e dos direitos sociais no Estado Brasileiro, perpassando-se os conceitos de controle social democrático, consensualista e conservador das esferas conselhistas da PAS. As categorias que emergiram do estudo foram “Terceiro Setor” “Responsabilidade Social Empresarial”, “Filantropia” e “Gestão Social”. Essas foram abordadas ao longo do trabalho, quando se fez oportuno.

Uma primeira análise da Rede Parceria Social é trazida no quinto capítulo, quando confrontada com a Política Nacional de Assistência Social. O debate se amplia a partir de seu processo de implantação, gestão e seleção das entidades, sendo também analisado no capítulo seguinte, seu processo de controle social monitoramento e avaliação pelos órgãos competentes da Esfera Pública. A (re) filantropização da assistência social e a gestão social são trabalhadas no oitavo

---

<sup>7</sup> O CEAS/RS é um órgão colegiado e permanente, com caráter deliberativo, que possui composição paritária entre Governo e Sociedade Civil. Seu funcionamento é regulado por Regimento Interno e suas atribuições são estabelecidas pela Lei de 1996. Vincula-se, atualmente, à Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social do Estado do Rio Grande do Sul – STDS/RS.

capítulo, como perspectivas para a compreensão e sugestões ao desenvolvimento<sup>8</sup> social brasileiro.

Para tanto, verificou-se como imprescindível compreender as necessárias formas de fiscalização, controle social e monitoramento pela Esfera pública não estatal da Política de Assistência Social com vistas à sua ampliação na perspectiva dos direitos sociais existentes. Essa política delimita como papel fundamental das instâncias de gestão e controle social também a promoção dos direitos Socioassistenciais – alicerçados à assistência social qualificada pela PNAS em 2004.

Pretendeu-se também, inicialmente, identificar as contradições inerentes à sociedade capitalista que preconiza a lucratividade econômica em detrimento das populações que apresentam maiores necessidades sociais. Por vezes, organizações parceiras executam projetos sociais ineficientes e sem continuidade com recursos públicos. Estes poderiam estar, pois, alocados diretamente à Política atual, qualificando a implantação do Sistema Único<sup>9</sup> de gestão, de modo a ampliar significativamente os repasses de recursos para a área.

Este estudo pretendeu confrontar, portanto, a Política Nacional de Assistência Social (gerida atualmente pela Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS) no Estado do Rio Grande do Sul, com a Lei de Solidariedade (2002), mais especificamente as ações executadas por meio das Carteiras de Projetos da Rede Parceria Social (2007), com vistas a ampliar o debate sobre a execução destas ações pelos diversos atores sociais que, contraditoriamente, deveriam promover o controle social da política de assistência social. O Problema central deste estudo foi delimitado em: como se processa o

---

<sup>8</sup> O desenvolvimento social deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, ou seja, deve incluir “as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia)” (VASCONCELLOS e GARCIA, 1998, p. 205).

<sup>9</sup> O SUAS trouxe avanços de modo a organizar as ações de assistência social no País: 1) definiu como funções de assistência social: proteção social, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais; 2) o papel de cada esfera de governo é definido pelo tipo de habilitação em que ele está de acordo com os critérios da NOB/SUAS; 3) Reorganizou as ações de proteção social em básica, especial de média e alta complexidade; assim, todos os programas que antes eram organizados por segmento (idoso, criança, morador de rua, deficiente físico, etc.) passam a ser reorganizados pelos chamados tipos de proteção social correspondente. 4) Criou a Rede SUAS e seus aplicativos. Essa é uma nova forma de enviar e trocar informações (via Internet) que pretende agilizar a transferência regular e automática de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais (MDS e CNAS, 2006).

controle social da Carteira de Projetos da Rede Parceria Social do RS na perspectiva de aprimoramento da gestão pública da política de assistência social do RS?

A tese em questão aponta para a (des) responsabilização do Estado e ausência de controle social democrático desde a legalização dessas ações de inclusão social referidas como política de assistência social. Essas ações não seguem os princípios, normas e diretrizes SUAS, embora tenham utilizado recursos públicos. E, por mais que a carteira de projetos da RPS/RS contribua com alguns processos sociais relevantes, sua estrutura deslocada da Política Nacional de Assistência Social reedita as velhas raízes conservadoras desta política e, por consequência, vem a enfraquecê-la no Estado.

Todavia, identifica-se a Assistência Social como Política Pública, que inclui ações de responsabilização à esfera estatal, porém, ainda são previstas ações desenvolvidas a partir de convênios e parcerias com a sociedade civil. Essas modalidades de convênios e parcerias são prescritas na LOAS (BRASIL, 1993) e qualificadas na PNAS – uma vez que colaboram para materializar a gestão de históricos escassos recursos remetidos à área. No entanto, nessas ações da Lei de Solidariedade, os recursos estatais não são remetidos ao Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS/RS – como preconiza a NOB/SUAS (BRASIL/MDS, 2005); assim, é criado outro fundo para compor estes incentivos fiscais estatais realocados (SOARES, 2008).

Em contrapartida, apesar de vários – e ainda persistentes entraves – a Assistência Social considerada no patamar de política a partir dos preceitos da Constituição Federal (BRASIL, 1988) instituiu por meio da LOAS, em seus Artigos 192 e 193 (BRASIL, 1993), a promoção de esferas descentralizadas participativas de gestão<sup>10</sup>. Houve, assim, um grande “salto democrático” considerado no período: a criação dos Conselhos de Assistência Social, os órgãos institucionalizados de fiscalização, nas três esferas de governo: Municipal, Estadual e Federal. O principal objetivo desses órgãos institucionalizados é o de promover o controle social da

---

<sup>10</sup> A Constituição Federal, como marco legal inicial, refere-se, no Artigo 204, à participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. No artigo 194 do capítulo da seguridade social, são definidos seus objetivos, destacando-se o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1988).

Política em espaços deliberativos, que implica o amplo debate das temáticas e tensões que permeiam a Assistência Social com a partilha do poder decisório da sociedade civil organizada com os representantes estatais, por meio de representações eleitas e designadas, respectivamente.

Considera-se a deliberação não como imposição ou somente consulta opinativa, mas como processo de negociação com o órgão gestor e sociedade, pois o Conselho tem o poder de decisão sobre os rumos da Política, em cada esfera de governo. Esse processo decisório implica a tomada de decisão, debate democrático, informação, priorização, disputa de poder e adequação.

Cabe a esse órgão institucionalizado, em resumo: “definir quais os programas que devem ser priorizados, não só vigiando o que existe, mas analisar se o que existe é aquilo que realmente deveria existir” (RS/DAS/STACAS, 2005), de acordo, contudo, às mais recentes normativas, objetivos, diretrizes e preceitos vigentes à Política de Assistência Social. De modo que não é incomum ver a referida Política ser gerida com cunho clientelista ou atendendo a interesses particulares ou de grupos historicamente constituídos, essencialmente por ausências ou incompreensões desse papel fiscalizador das ações pelos conselheiros e sociedade política como um todo, como referendados em estudos anteriores (SOARES, 2008). Principalmente, é relevante ser elucidado nesses espaços deliberativos a essência de suas funções fiscalizadoras de ações “amadoras” de assistência social, sem consistência teórica ou política, pois as instituições gestoras atuantes e ou conveniadas à PAS, que no passado se legitimaram como caritativas, compõem esses órgãos, e, hoje, estão articulando a Rede Parceria Social e, ao mesmo tempo, realizando seu controle social.

Embora o teor da Lei de Solidariedade na modalidade em Rede (2007) compreenda projetos de inclusão social, não centrados ou descritos nas ações previstas à Política de Assistência Social, identificou-se que diversas ações caracterizam-se como de Assistência Social, conquanto ora reconhecidas, ora não, de acordo com os interesses dos gestores. A modalidade em Rede utiliza-se, ainda, dos mecanismos de fiscalização, monitoramento e controle da referida Política, além dos seus mecanismos exclusivos criados paralelamente para tal função. Tem-se como exemplo de projetos desenvolvidos: o atendimento e promoção econômica e social a adultos e jovens das periferias que atuam como catadores de materiais

recicláveis; a promoção de bem-estar, autoestima, sociabilidade, e saúde da população idosa em vulnerabilidade social; e o atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social em turno inverso ao escolar.

No segundo capítulo deste estudo, apresenta-se o modo de análise dos dados coletados durante o processo de investigação. O mesmo compreende os objetivos formulados a partir das questões norteadoras, como também a discussão das categorias explicativas da realidade, relacionadas ao método dialético-crítico norteador deste estudo, que preconiza o desvendamento da contradição e da historicidade e movimento da realidade concreta, a partir da totalidade e interconexão entre os fenômenos.

Houve a supressão de algumas coletas anteriormente planejadas em virtude do extenso material sistematizado e da alteração do problema, visando-se a uma efetiva análise documental proposta. Contém, no citado capítulo, a explicitação e justificativa do problema central selecionado, as questões norteadoras e o objetivo geral e específicos escolhidos. Tornou-se primordial a explicitação do caminho metodológico percorrido com a intenção de oportunizar debates sobre o método priorizado. Esse capítulo, denominado “Os Caminhos Metodológicos da Pesquisa”, integra também a escolha da amostra e dos sujeitos, por ora pesquisados, a partir da explicitação da modalidade da Rede Parceria Social e dos atores que a compõem. Foram incorporados a esse trabalho os instrumentos elaborados para a coleta e sistematização das entrevistas realizadas (APÊNDICES) e o *Corpus* compondo os documentos – documentação analisada com maior profundidade (ANEXOS) que fundamentam o material produzido.

O presente estudo inscrito na linha de pesquisa “Serviço Social e Políticas Sociais” do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – PRPPG–FSS/PUCRS, vem ressaltar a importância das conquistas legais e políticas da área social e, principalmente, dá visibilidade a algumas contradições e entraves existentes na Política de Assistência Social brasileira. Esse debate está presente no terceiro capítulo, no qual também se faz a discussão do seu controle social democrático na perspectiva do desenvolvimento do país.

A discussão sobre contradições e entraves existentes na Política é relevante, também porque o SUAS foi aprovado, legalmente, numa fase em que Pochmann (2010) afirma ser o “período social-desenvolvimentista brasileiro”. Outros

estudos correlacionados<sup>11</sup> trarão informações adicionais ao material produzido, nos capítulos que se seguem, com vistas a explicitar a opção metodológica e os referenciais teóricos. As tensões e tendências da gestão social para o desenvolvimento social e perspectiva de modalidade em Rede da Lei de Solidariedade também compreende a discussão teórico-conceitual sobre os caminhos – e possíveis rumos futuros da condução da política de assistência social no país.

Compreendendo o caráter decisório – deliberativo – do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul sobre a política de assistência social e sobre a implantação da Rede Parceria Social, o processo de gestão do Controle Social é apresentado no quarto capítulo, ressaltando-se as ausências e possibilidades de controle social verdadeiramente democrático (SOARES, 2008; CORREIA, 2002). Esta análise foi originada a partir de prévias participações em pesquisas que versaram sobre a sua origem (desde o movimento de articulação à formação do Comitê Interinstitucional de Assistência Social – CIAS/RS e de suas Representatividades Estatais pelos conselheiros em gestões anteriores a 2005).

Como analisado na citada pesquisa resultante na Dissertação de Mestrado<sup>12</sup> intitulada “Limites e Possibilidades do Controle Social Democrático: O CEAS/RS em Perspectiva” os processos históricos, decisórios e da cultura política que se instituíram nesse espaço culminaram com o apoio quase integral – na “perspectiva

---

<sup>11</sup> Realização de Estágio no Exterior – Doutorado Sanduíche na cidade de Porto, em Portugal, durante o período de 01/04/11 a 31/07/11, no Centro de Investigação e Intervenção Educativas da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto, com a co-orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Fernanda Rodrigues. No intuito de ressaltar as diferenciadas formas de condução da gestão das ações da área da assistência social existentes, considera-se relevante a aproximação com outros países, a fim de possibilitar uma análise ampliada acerca da gestão em parcerias. A partir de estudos preliminares (MUNIZ, 2005; BARROS e SANTOS, 1997) verificou-se que, em Portugal, a gestão das ações da área compreendem diversificadas configurações de relações públicas, filantrópicas e demais arranjos. No entanto, as relações entre o público e o privado para a execução dessas ações tiveram diversificadas origens e interesses, o que não exime de se identificarem conflitos, de modo que na literatura citada foi apontado que também existiam tensões na execução das ações sociais em Portugal. Dessa forma, o interesse em se pesquisar a realidade portuguesa quanto à Gestão da Assistência Social, com propósitos de caracterização geral e de relativa similaridade com a situação brasileira considerou-se importante para o aprofundamento dos estudos desta tese.

<sup>12</sup> Objetivou-se no estudo realizado de 2006 a 2008 identificar os processos restritivos e colaborativos do processo de Controle Social da Política de Assistência Social do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul – CEAS/RS, visando a contribuir com subsídios para a qualificação do processo do órgão como espaço para a realização concreta desse controle. O CEAS/RS atualmente vincula-se ao Departamento de Assistência Social da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado (DAS-STDS/RS), mas constitui-se como órgão independente de caráter deliberativo.



consensualista de controle social” (SOARES, 2008) à aprovação da referida Lei de Solidariedade, pois essa não foi originária de um processo de discussão mais aprofundado sobre sua conformação e os reais interesses que a permeiam.

Além de suas tensões conceituais acerca do contraditório entendimento da assistência enquanto política, debatidas no terceiro capítulo, coexistem, ainda, duas tensões nas atividades da área social executadas por intermédio da Esfera Pública, trabalhadas por Carvalho (1999). A primeira caracteriza-se pela “tensão entre a eficiência e a equidade”: a publicização das atividades não exclusivas do Estado (entidades sem fins lucrativos ou do “Terceiro Setor”), pois esse repasse de responsabilidade sugere menor custo e maior qualidade, mas os riscos de “privatização” e falta de equidade são latentes. A segunda tensão presente discutida ao longo desta tese denomina-se “tensão entre a lógica da tutela ou compaixão e a lógica dos direitos”, que se constitui na negação ou desconsideração do direito como fundamento da política social e que contempla o risco de (re) filantropização dos serviços de direito dos cidadãos. Para além disso, existe o risco “da manutenção do receituário neoliberal impedindo o avanço na conquista da equidade social” (CARVALHO, 1999, p. 27).

Considera-se, pois, como ímpar o estudo do processo de implantação e gestão da RPS, em contraposição, e/ou possíveis aproximações e paralelismos/sobreposições à PNAS por meio da análise do gerenciamento das ações públicas de monitoramento, avaliação e controle social previstas para o acompanhamento da Carteira de Projetos desenvolvidos pelas instituições Âncoras e demais parceiras. Nesse processo, pois, as demandas de atendimento foram previamente escolhidas por essas Âncoras. Sobretudo, aparentemente não foram planejadas a partir de estudos relevantes acerca das necessidades reais do Estado com dados confiáveis e legítimos estatais e/ou científicos com o poder público – por não estar prescrito nas regulamentações vigentes, os quais poderiam qualificar de sobremaneira a elaboração dos projetos sociais por ora implementados. Isso dá margem, assim, a certos favoritismos, negligências de áreas e/ou sobreposição de ações nas regiões trabalhadas.

Os dados coletados e analisados foram representados de forma descritiva e em forma de esquemas representativos (tabelas; quadros; figuras) da dinâmica e da interrelação das diferentes concepções de assistência social, de avaliação,

monitoramento e controle social. E, também, foram sistematizados os fatores restritivos e colaboradores para um melhor controle social e monitoramento dessas ações pelos órgãos competentes, no intuito de subsidiar a construção de indicadores de controle social, monitoramento e avaliação das Carteiras da RPS para o CEAS/RS e demais responsáveis por essas atribuições.

## **2 OS CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA E PROCEDIMENTOS ADOTADOS**

Neste capítulo são explicitadas as opções realizadas acerca dos procedimentos metodológicos da pesquisa que originou o presente estudo. Esses procedimentos metodológicos são considerados, por diversos autores, como a Metodologia empregada para a pesquisa. A metodologia empregada, por sua vez, refere-se ao conjunto de instrumentos e técnicas utilizados para o planejamento, organização e execução da pesquisa (MARCONI e LAKATOS, 2003). Os itens referentes aos procedimentos, método, sujeitos, amostra e cronograma são aqui apresentados visando-se a explicitar a metodologia científica adotada nesta pesquisa da área do Serviço Social, um dos campos das ciências sociais aplicadas. Com o intuito de esclarecer a opção pelo objeto de estudo, são apresentadas algumas considerações sobre os avanços e desafios da política de assistência social gaúcha.

### **2.1 PESQUISA CIENTÍFICA E MÉTODO DIALÉTICO CRÍTICO**

A pesquisa nas ciências sociais tem fundamental importância, pois trabalha principalmente na obtenção de soluções para problemas coletivos da sociedade. O presente estudo objetiva, assim, conhecer e explicar os fenômenos sociais históricos, da totalidade e contraditórios de forças conflitantes e projetos políticos que ocorreram no interior da Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social do Estado do Rio Grande do Sul, Conselho Estadual de Assistência Social/RS, e entidades executoras e gestoras dos projetos da Rede Parceria Social. Visa a identificar o funcionamento e estrutura da Carteira de Projetos Sociais, as formas de monitoramento e avaliação e de controle social efetuadas pela esfera Pública, em relação aos Projetos da Lei de Solidariedade, por que e como se realizam, bem como suas influências ou controles, internos e externos.

A pesquisa caracteriza-se por um “procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir as verdades parciais” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 15). Essas verdades são parciais, pois não se pode ter a compreensão de todas as variáveis existentes, de modo que se consideram a limitação do ser humano e as limitações da pesquisa pela busca da verdade, historicamente mensurada, apenas com nossos conhecimentos parciais e sentidos atribuídos pela pesquisadora.

O estudo em questão pode ser classificado pelos citados autores como pesquisa social, uma vez que visa a melhorar a compreensão de ordem, de grupos, de instituições sociais e éticas. Propôs-se a investigar as diversas atitudes acerca do monitoramento, avaliação e controle social dos atores do CEAS/RS, da (atual) STDS e das Empresas e entidades Proponentes (Âncoras) e Executoras (Vinculadas) das Carteiras de Projetos Sociais da Rede Parceria Social acerca da intencionalidade dos projetos e ações sociais em contraponto aos preceitos da PNAS e de promoção de direitos Socioassistenciais do SUAS.

Pretendeu ainda analisar os processos decisórios do CEAS/RS e CAPs (Conselho de Avaliação de Projetos Sociais) acerca das Carteiras de Projetos Sociais da Rede com relação à partilha dos recursos e escolha das demandas a serem atendidas; analisar a carga histórica do processo de controle social, monitoramento e avaliação pela esfera pública à política de assistência social, bem como os procedimentos desenvolvidos por esta, atualmente, com relação ao monitoramento e avaliação para a qualificação do atendimento aos usuários. E por último, mas não menos importante, objetivou verificar as forças conflitantes e interesses de classes e de grupos específicos que permeiam a execução e implementação desses projetos sociais.

De modo a classificar este estudo, a pesquisa que o fundamentou ainda pode ser compreendida como Descritiva, pois “*Delineia o que é*”, e visou a *descobrir a existência de associações entre variáveis* (GIL, 1999, p. 44) abordando quatro aspectos que envolvem a descrição, o registro, a análise e a interpretação do processo de controle social, monitoramento e avaliação da Rede Parceria Social pela Esfera Pública, objetivando delinear seus funcionamentos no presente. Percebe-se ainda como *pesquisa aplicada* porquanto se visa ao interesse prático de

aplicação e utilização destes resultados na solução de problemas que ocorrem na realidade (MARCONI e LAKATOS, 2002, p. 20) quando da sugestão de qualificação na execução e planejamento desses projetos. Seguem-se assim, os preceitos de intervenção na realidade da profissão de Serviço Social, verificando, no entanto, a intencionalidade dessas ações de modo a atender ao interesse da classe trabalhadora como preconiza o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais (CFESS, 1993).

O caráter do estudo é qualitativo, com utilização complementar de alguns dados quantitativos para melhor mensurar, complementar e referendar aspectos analisados, pois, como aponta Minayo (1998a, p. 239) acerca das potencialidades e limitações das abordagens quantitativas e qualitativas: “um bom método será sempre aquele que permitindo uma construção correta dos dados, ajude a refletir sobre a dinâmica da teoria [...] além de apropriado ao objeto da investigação e de oferecer elementos teóricos para a análise, o método tem que ser operacionalmente exequível”.

Portanto, são trabalhadas as teorias qualitativas<sup>13</sup> que enfocam a pesquisa social, bem como as teorias da pesquisa quantitativa para melhor elucidar o processo metodológico da pesquisa. Foram estudados, assim, os procedimentos adotados pela esfera pública acerca do monitoramento, avaliação e controle social das ações e execução dos projetos sociais da Rede Parceria, bem como confrontados os diferentes posicionamentos, concepções e movimentos das instituições responsáveis por esses diferentes processos decisórios realizados.

Com a intenção de garantir a precisão dos resultados, de evitar distorções de análise e interpretação, visando à segurança nas mediações finais conclusivas do número de projetos, “beneficiados” e entidades que realizam gestão de “suas Carteiras” monitoradas, verifica-se a necessidade da utilização de procedimentos

---

<sup>13</sup> A pesquisa qualitativa “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 1998b, p.22).

quantitativos<sup>14</sup> complementares neste estudo. Esta abordagem é “frequentemente aplicada nos estudos descritivos, naqueles que procuram descobrir e classificar a relação entre as variáveis, bem como nos que investigam a relação de causalidade entre fenômenos” (RICHARDSON, 1999, p. 71). Esses fenômenos são histórica e contraditoriamente permeados de variáveis, relacionadas com a totalidade das relações políticas, sociais, históricas, econômicas e culturais, pois foi utilizada a perspectiva dialética para a compreensão da realidade concreta.

Segundo Richardson, mesmo utilizando-se de procedimentos quantitativos, a pesquisa, de certo modo, pode se caracterizar como qualitativa – pois o que é medido continua a ser uma qualidade e, por isso, faz-se necessário um aprofundamento qualitativo. A quantitativa, pois, “apresenta limitações ao tentar explicitar alguns problemas complexos” (RICHARDSON, 1999, p.79) em virtude de determinados objetos de pesquisa apresentarem inúmeras variáveis permeadas de ideologias e correlação de fatores, devendo ser aprofundado o caráter qualitativo. Este estudo *se propõe a indicar o funcionamento de estruturas sociais*, e caracteriza-se, assim, por uma das situações identificadas pelos autores da área de pesquisa social que implicam análises qualitativas, pois:

Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos. (RICHARDSON, 1999, p. 80)

Verifica-se, pois, que as mudanças das percepções dos atores e do processo de controle social, monitoramento e avaliação da política não podem ser indefinidamente quantitativas, porque se transformam em determinado momento, sofrendo mudanças qualitativas, a partir das percepções individuais de seus membros. Assim, a mudança qualitativa decorre da mudança quantitativa pelo conjunto das ações dos atores, não sendo obra do acaso, pois se complementam:

---

<sup>14</sup> Modalidades comumente empregadas por pesquisadores de transformar dados qualitativos em elementos quantificáveis – utilizam como parâmetros o emprego de critérios, categorias, escalas de atitudes ou, ainda, identificar com que intensidade, ou grau, um conceito, uma atitude, uma opinião se manifesta (RICHARDSON, 1999). Essa metodologia é elaborada a partir das categorias de acordo com os dados coletados pelas falas dos sujeitos obtidas nos formulários, como também foram criados instrumentos para mensurar acerca das concepções contraditórias que permeiam a política de assistência social e execuções dos projetos sociais.

Quantidade e qualidade são características iminentes a todos os objetos e fenômenos e estão interrelacionados. No processo de desenvolvimento, as mudanças quantitativas graduais geram mudanças qualitativas e essa transformação opera-se por saltos. (GIL, 1999, p. 31)

Considera-se, portanto, como importante esta opção pela utilização complementar das duas abordagens nesta pesquisa, fundamentada no materialismo dialético, que tem como um de seus grandes princípios a relação entre a qualidade e a quantidade. A dialética fornece, ainda, as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da sociedade, pois estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais, etc. Nesta pesquisa, a abordagem quantitativa não foi a principal, e sim complemento fundamental que proporciona visibilidade aos conteúdos coletados.

Como a pesquisa científica utiliza-se de métodos<sup>15</sup> científicos para sua validação, decidiu-se pela utilização do método dialético crítico, pois, no processo investigativo, esse método contempla o equilibrar das condições subjetivas e objetivas, o movimento contraditório de constituição dos fenômenos sociais contextualizados e interconectados à luz da totalidade. Além disso, também “compreende a articulação entre dados quantitativos e qualitativos, forma e conteúdo, razão e sensibilidade” (PRATES, 2003).

O método dialético crítico fundamenta a presente investigação a partir de contribuições de diversos autores: Gadotti (2000), Kosik (1989); Lefebvre (1991); Marconi e Lakatos (2002, 2003), etc., de modo que esse “penetra o mundo dos fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade” (MARCONI e LAKATUS, 2003, p. 106). A partir desse método, previram-se novas possibilidades de entrever o pensamento humano, de modo que se tenta elevá-lo a um ponto de vista mais amplo e compreensivo da realidade, iniciado por Hegel, citado por Lefebvre (1991) em seu estudo acerca da dialética<sup>16</sup>. Antevia, em seu tempo histórico, a necessidade de os

---

<sup>15</sup> Conceitua-se método como “o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros –, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 106).

<sup>16</sup> Essa percepção do conteúdo a ser estudado pelo método dialético-crítico construiu-se após a necessidade de se salvar a razão, fragmentada pelos conflitos entre o formalismo metafísico do positivismo contra os conflitos insolúveis estudados a partir da lógica da fenomenologia. Houve,

homens e seus pensamentos serem modernos, e considerava que se o real está em movimento, o pensamento também devia pôr-se em movimento. Acreditava que esse pensamento devesse ser, ainda, pensamento desse movimento, pois se o real é contraditório, então devia ser pensado consciente da contradição. Esse posterior pensamento poderia vir a ser confrontado em outro momento pela dinamicidade e riqueza do real e da vida humana, e, assim, poderia transformar-se, vindo a ser superado novamente, em contínua reflexão, como afirmam Marconi e Lakatos:

Todo movimento, transformação ou desenvolvimento opera-se por meio das contradições ou mediante a negação de uma coisa – essa negação se refere à transformação das coisas [...] a negação de uma coisa é o ponto de transformação das coisas em seu contrário. Ora, a negação, por sua vez é negada. Por isso se diz que a mudança dialética é a negação da negação. (2003, p. 102)

Resulta dessa dupla negação uma nova coisa, pois este processo engendra uma nova forma que suprime e contém, ao mesmo tempo, as primitivas propriedades. Em outras palavras: nega, mas não exclui o oposto, vai confrontar o ponto de partida – *tese*, com a proposição – *antítese*, que nega a primeira; e novamente negada, constitui a *síntese*, que é a negação da tese e da antítese por intermédio de uma proposição positiva superior (MARCONI e LAKATOS, 2003). Dá-se, assim, a superação.

Verifica-se, portanto, na percepção de Lefebvre (1991) o real como móvel, múltiplo, diverso e em constantes embates e contradições, em que os sujeitos podem intervir e realizar transformações por meio de suas ações. É neste sentido que se torna relevante à pesquisadora confrontar as opiniões dos diversos atores que realizam o monitoramento, controle social e avaliação dos projetos sociais da Rede Parceria Social com os autores da área, o que é problematizado inicialmente na fundamentação teórica deste estudo. É importante interrelacionar os diferentes

---

assim, um movimento que buscava mergulhar no real e encontrar todas as suas características, a partir do movimento da reflexão de suas “raízes e dos alimentos”, que pode tornar claro e consciente o conteúdo tomado em seu movimento. Supera-se, a partir desse, a anterior oposição entre a forma e o conteúdo dos outros métodos de investigação referendados. E “Para o pensamento vivo, nenhuma afirmação é indiscutível e inteiramente verdadeira; nem tampouco indiscutível e inteiramente falsa. Uma afirmação é verdadeira pelo que ela afirma relativamente (um conteúdo), e falsa pelo que afirma absolutamente; é verdadeira pelo que nega relativamente (sua crítica bem fundamentada das teses contrárias), e falsa pelo que nega absolutamente (seu dogmatismo, seu caráter limitado). Confrontando as afirmações, o pensamento vivo busca unidade superior, a superação” (LEFEBVRE, 1991, p. 172).



pontos de vista, os diferentes aspectos do problema, ressaltando-se as oposições e contradições, no intuito de elevar a discussão a um ponto mais amplo e compreensivo. Buscam-se assim, superações – transformações – construções, no nível teórico de construção de conhecimentos e de proposições para a qualificação dos processos sociais estudados.

Procurou-se com este estudo, a partir desse método, novas sínteses com relação ao processo de controle social no CEAS/RS sobre as Carteiras de Projetos da Rede, e as formas de implementação e execução dessas ações sociais por meio dos atores, órgãos e esferas de controle social, monitoramento e avaliação dos projetos sociais. As sínteses são fruto da reflexão sobre o material coletado e analisado, tendo-se em vista superações nas análises dos processos que permeiam estas funções da esfera pública. Foi possível, assim, fundamentar as proposições referendadas no estudo, pois, de acordo com a percepção materialista, “o mundo é conhecível”; e os fenômenos e processos que nele ocorrem são materiais – e “são aspectos diferentes da matéria em movimento”, é a materialidade do mundo (LEFEBVRE, 1991). E, a partir da realidade do mundo, é que as percepções e interpretações são realizadas, sendo esta a última característica importante da concepção materialista para a qual “a matéria é anterior à consciência”, e a consciência é, pois, um “reflexo da matéria que existe objetivamente” (TRIVIÑOS, 1990, p. 52).

Seguindo nesta perspectiva de compreensão dos fenômenos em seu movimento, este estudo foi fundamentado na definição da dialética materialista<sup>17</sup>, que compreende a percepção de diversos autores a partir dos conceitos de conexão, interdependência e interação universal dos fenômenos (TRIVIÑOS, 1990). Esses ainda são trabalhados na perspectiva do materialismo histórico, que é a “ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática dos homens, no desenvolvimento da humanidade” (TRIVIÑOS, 1990, p. 51). Esse método busca ainda nas formações socioeconômicas e nas relações de produção os fundamentos

---

<sup>17</sup> “O materialismo dialético é a base filosófica do marxismo e como tal realiza a tentativa de buscar explicações coerentes, lógicas e racionais para os fenômenos da natureza, da sociedade e do pensamento. [No entanto, essas] verdades científicas em geral, significam graus de conhecimento limitados pela história, mas [...] esse relativismo não significa reconhecer a incapacidade de o ser humano chegar a possuir a verdade” (TRIVIÑOS, 1990, p.51).

verdadeiros das sociedades, ressaltando a força das ideias que são capazes de produzir mudanças<sup>18</sup>.

O método utiliza categorias para explicar estes movimentos (processos), e para este estudo foram designadas como categorias teóricas do método a Contradição, a Historicidade e a Totalidade. Essas categorias essenciais são os conceitos de percepção dos modos universais das relações do homem com o mundo, refletindo as propriedades e leis mais gerais e essenciais da natureza, da sociedade e do pensamento. A Contradição compreende, segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 105), três principais características: a) é interna, pois entende que toda a realidade é movimento e não há movimento que não seja consequência de uma luta de contrários, de sua contradição interna, isto é, essência do movimento considerado e não exterior a ele; b) é inovadora, pois não basta constatar o caráter interno da contradição, é necessário, ainda, frisar que essa contradição é a luta entre o velho e o novo, entre o que morre e o que nasce, entre o que perece e o que se desenvolve e, c) é a unidade dos contrários, uma vez que a contradição encerra dois termos que se opõem. Para isso, é preciso que seja uma unidade, a unidade dos contrários.

A categoria da totalidade abrange a interdependência, interconexão e interação constante entre os fenômenos, e onde há a luta de fenômenos contrários se interpenetra a contradição – o olhar para a interrelação, assim se compreende a articulação e a complementaridade do todo agindo sobre a parte e a parte agindo sobre o todo:

A compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes. (KOSIK, 1989, p. 42)

---

<sup>18</sup> “O materialismo histórico define outra série de conceitos fundamentais (além de ser social; consciência social; meios de produção; forças produtivas; relações de produção; modos de produção) para compreender suas cabais dimensões, como: sociedade, formações socioeconômicas, estrutura social, organização política da sociedade, vida espiritual, a cultura, concepção do homem, a personalidade, progresso social etc” (TRIVIÑOS, 1990, p.52). O princípio básico do materialismo histórico é "o de que a produção e reprodução da vida cultural, implicando a produção e reprodução da vida material, implicando a produção e reprodução das relações sociais globais, é o fator ontologicamente primário nas explicações da história”.

Nessa perspectiva, para o conhecimento da realidade, procura-se, a partir da manifestação dos fenômenos, a compreensão desse fenômeno como parte de um contexto mais amplo. Portanto, o todo não deve ser entendido meramente como a soma das partes, mas como o conjunto formado pelas partes relacionadas e articuladas, influenciando-se mutuamente.

A categoria da historicidade, na sua concepção dialética, compreende que em todos os fenômenos há um passado, conectado ou em luta com outros fenômenos, sendo o homem construtor dessa história, a partir da sua organização coletiva. Exerce, assim, influência sobre o mundo e participa das mudanças que ocorrem na sociedade, e a história é caracterizada como produto do ser humano, uma vez que:

A história só é possível quando o homem não começa sempre de novo e do princípio, mas se liga ao trabalho e aos resultados obtidos pelas gerações precedentes. Se a humanidade começasse sempre do princípio e se toda a ação fosse destituída de pressupostos, a humanidade não avançaria um passo e a sua existência se escoaria no círculo da periódica repetição de um início absoluto e de um fim absoluto. (KOSIK, 1989, p. 218)

Portanto, para a análise a partir desta categoria, é necessário examinar os processos e instituições do passado para se verificarem as influências na sociedade de hoje, seus antecedentes, a partir dos períodos de formação e modificações importantes ocorridas pelas alterações de “suas partes componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 107). Na história, há sempre uma continuidade pela dinamicidade da realidade, surgindo o novo para dar continuidade ao movimento histórico, havendo a superação de uma fase sobre a outra, permanecendo ainda repetições possíveis da fase anterior. Predomina, no entanto, sempre mais o novo nessa nova fase. Essa categoria não é só o reconhecimento de uma história que condiciona e explica, mas é também a ideia de processo, de movimento, do devir, e da provisoriedade.

## 2.2 SELEÇÃO DA AMOSTRA E ANÁLISE

Essas categorias principais que fundamentam e explicitam o estudo permeiam todo o processo de elaboração da pesquisa, orientando e fundamentando o material para análise. E, juntamente com as categorias que se elegeram a partir da temática, ou *categorias explicativas da realidade*, acrescidas daquelas que não foram selecionadas previamente, mas que surgiram da realidade pesquisada – as *empíricas* –, é que se processou a Análise por ora apresentada nesta tese. A seguir, são explicitados os passos que foram realizados para a coleta de dados, a partir das estratégias metodológicas e técnicas escolhidas que objetivam oportunizar a busca de respostas aos questionamentos apresentados neste estudo.

A composição das Carteiras da Rede Parceria Social evidencia a repetição/continuidade de muitas parcerias e projetos nas três edições, tanto no que concerne às instituições Âncoras, quanto aos projetos das entidades executoras e empresas parceiras. Desse modo, optou-se pela inclusão de sujeitos, na amostragem, a partir da continuidade de ações desenvolvidas pelas Entidades Âncoras (quadro apêndice). Houve, no entanto, desde a elaboração inicial do projeto à execução final, em virtude do amplo material da análise documental colhido, uma modificação da amostra e o suprimento de técnicas de coleta, o que não trouxe prejuízo ao problema central de pesquisa analisado.

Desse modo, a amostra adotada na pesquisa foi a *Amostra não probabilística Intencional por variedade de tipos*, com os seguintes critérios: Entidade Âncora ter participado desde a Primeira Edição (2007-2008) com continuidade de projetos na Segunda (2009-2010) e Terceira Edições (2010-2011) e Entidade Âncora de influência religiosa (União Sul Brasileira de Educação e Ensino – USBEE); ser oriunda de Institutos empresariais (Vonpar); ser Fundação de Institutos de Comunicação (Fundação Maurício Sirotski Sobrinho – FMSS).

Propõe-se a ultrapassar o senso comum na sua interpretação, pois a pesquisadora teve de estar vigilante consigo e com o processo desenvolvido com vistas à cientificidade do material a ser produzido. Nesse sentido, a Análise de Conteúdo adotada caracteriza-se por ser:

Um conjunto de técnicas de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a interferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 42)

A Análise de Conteúdo utilizada processou-se a partir “[...] de três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados” (BARDIN, 1977), sendo posteriores a inferência e a interpretação deste material. A *pré-análise* consistiu-se de uma leitura flutuante do material e visou a estabelecer contato com os documentos e conhecer o texto, permitindo-se “invadir” por impressões e orientações surgidas, o que objetivou a escolha dos documentos que consistiram o corpus<sup>19</sup> para análise, segundo as regras de “exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência” (BARDIN, 1977).

Com base nesta preparação do material a ser utilizado, os dados foram organizados em tabelas, classificando-se seus conteúdos conforme as categorias explicativas da realidade selecionadas, e segundo também aquelas que emergiram da pesquisa – empíricas, seguindo a proposta metodológica de Bardin (1977) de exploração do material para a interpretação e análise do conteúdo. Nesses procedimentos, foram realizados “recortes” para selecionar e agrupar os elementos – categorias epistemológicas (ou explicativas da realidade, previamente selecionadas e as demais) que emergiram da análise da realidade e de sua complexidade, por meio das unidades de análise ou de classificação – as categorias dialéticas.

Para maior elucidação, apresenta-se a seguir um quadro que explicita as demais etapas e no qual foi delimitado o tema deste estudo acerca de aproximações e contraposições entre a Carteira de Projetos da Rede Parceria Social do Rio Grande do Sul com a PNAS:

---

<sup>19</sup> Corpus: conjunto de documentos selecionados para serem submetidos aos procedimentos analíticos (BARDIN, 1977).

**Problema:** *Como se processa o controle social da Carteira de Projetos da Rede Parceria Social do RS na perspectiva de aprimoramento da gestão pública da política de assistência social do RS?*

### **Questões Norteadoras**

Como são selecionadas as Carteiras de Projetos proponentes pelas Entidades Âncoras com relação às demandas de atendimento, localidades de intervenção e gestão dos recursos destinados à PAS?	Como se processam a seleção das Entidades Executoras para compor a Carteira de Projetos e respectivas alocações de recursos despendidos para estes projetos?	Como se processam o controle social e o monitoramento dos Projetos da Rede Parceria Social pela SJDS, Conselhos, Entidades Âncoras (proponentes das Carteiras) e demais instituições a estas funções atribuídas?	Como se processa a avaliação do Impacto Social dos Projetos da Rede Parceria Social geridos pela Esfera Pública no Rio Grande do Sul para o efetivo desenvolvimento social proposto?	Em que medida os projetos vinculados das Carteiras selecionados atendem às diretrizes de direito social, autonomia e emancipação humana presentes na PNAS/2004 e SUAS/2005?
<b><u>Objetivo Geral:</u> Analisar os processos de controle social das Carteiras de Projetos da Rede Parceria Social do RS pelos órgãos competentes a fim de contribuir para o aprimoramento da gestão pública da Política de Assistência Social no RS.</b>				
<b><u>Objetivos Específicos:</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisar os processos dos órgãos fiscalizadores da seleção, da Carteira de Projetos da Rede Parceria Social e das demandas de atendimento escolhidas e formas de gerenciamento dos recursos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar os mecanismos de monitoramento, avaliação, e controle social da Esfera Pública no RS à efetividade das ações da Rede Parceria Social a fim de dar visibilidade a processos qualificados de gestão em rede;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisar compreensões, diretrizes e concepções de política social adotadas para a gestão, seleção e Execução dos Projetos das Carteiras da Rede Parceria Social e pelo Sistema Único de Assistência Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisar a direção social da avaliação dos Projetos da Rede Parceria Social geridos pela Esfera Pública no RS a fim de contribuir com o aprimoramento da gestão da política pública de assistência social para o desenvolvimento social do Estado.</li> </ul>
<b><u>Instrumentos e Amostra</u></b>	<p><u>Entrevistas*</u> (formulário semiestruturado)</p> <p>Com (03) conselheiros CEAS, coordenador da RPS (01), (03) Administradores das Âncoras (das Carteiras); e (03) técnicos executores de entidades parceiras executoras;</p>		<p>1) <u>Análise Documental</u> (Roteiro de Análise)</p> <p>Materiais Informativos da Rede Parceria, Legislações, normativas e regulamentações da Rede Parceria Social, Relatórios de Gestão da SJDS e Relatórios de Monitoramento e Avaliação realizados nas três edições das Carteiras.</p>	

\* Caracterizada como um importante instrumento de trabalho nos vários campos das ciências sociais. “A entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 92).

CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA E MÉTODO	CATEGORIAS DO MÉTODO E EXPLICATIVAS DA REALIDADE	TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS	REPRESENTAÇÃO DOS DADOS	DEVOLUÇÃO DOS RESULTADOS E QUESTÕES ÉTICAS
<p>Gadotti (2000) aponta dois objetivos do método dialético-crítico de investigação:</p> <p>1°) como dialética, estuda as leis mais gerais do universo, leis comuns de todos os aspectos da realidade, desde a natureza física até o pensamento, passando pela natureza viva e pela sociedade.</p> <p>2°) como materialismo é uma concepção científica que pressupõe que o mundo é uma realidade material (natureza e sociedade), onde o homem está presente e pode transformá-la (GADOTTI, 2000, p.22).</p>	<p>• Os fenômenos foram analisados a partir das <b>categorias dialéticas centrais: totalidade, historicidade e contradição</b> para, por meio de sucessivas aproximações, serem desvelados e encontradas possibilidades de superação das problemáticas/questões centrais do estudo apresentadas e demais emergidas ao longo do processo de pesquisa.</p> <p>Explicativas da realidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Esfera Pública</b> (sociedade civil, sociedade política, “Terceiro Setor”, Estado e sociedade);</li> <li>• <b>Controle Social</b> (consensualista, democrático ou conservador);</li> <li>• <b>Política de Assistência Social</b> (mito e estigmas da Assistência Social);</li> <li>• <b>Rede Parceria Social</b> (Lei de Solidariedade, PAIPS, Carteira de Projetos Sociais);</li> <li>• <b>Monitoramento e Avaliação de Projetos Sociais</b> (direção política, projetos políticos, forças conflitantes) (política, processo e resultados);</li> </ul> <p><u>Categorias Emergentes:</u> <b>Terceiro Setor, Filantropia, Responsabilidade Social e Gestão Social.</b></p>	<p>• Tratamento dos dados por meio da descrição analítica, que aprofunda o estudo orientado pelos referenciais teóricos e questões norteadoras do projeto.</p> <p>• Os materiais qualitativos coletados nas entrevistas e nos Roteiros Documental foram analisados pelo procedimento de Análise de Conteúdo proposto por Bardin (1977).</p> <p>• Interpretação inferencial dos dados já categorizados, desenvolvendo-se por meio de uma síntese conclusiva que mediou o conjunto dos dados teóricos com o material coletado e, assim, realizada a análise dos significados – Análise Categorical (BARDIN, 1977);</p> <p>Análises quantitativas dos dados qualitativos: valeram-se da frequência com que se repetem os dados coletados (Análise Freqüencial; BARDIN, 1977).</p>	<p>• Dados qualitativos: são analisados e apresentados por meio descritivo, a partir da fundamentação das categorias explicativas da realidade, emergentes e do método dialético crítico;</p> <p>• São realizadas descrições e análises de dados quantitativos nos mesmos termos dos qualitativos;</p> <p>• Alguns dados quantitativos são apresentados em tabelas e semi-tabelas para melhor visualização, articulados à descrição dos dados da análise qualitativa.</p>	<p>• Projeto de Pesquisa submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS que recebeu aprovação para sua execução.</p> <p>• Termo de Aceite Institucional e Termos de Consentimento Livre e Esclarecido aos entrevistados</p> <p>• Artigos Científicos para publicação em mídia eletrônica e impressa, apresentações orais em seminários, congressos e encontros afeitos à temática. Tese Final entregue ao CEAS/RS a compor sua biblioteca criada em 2006.</p>

Quadro 1 – Estrutura do Trabalho

### **3 A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A partir da existência de incompreensões e interesses divergentes acerca da política de Assistência Social, faz-se pertinente uma maior discussão acerca da origem da composição do Estado Democrático de Direito Brasileiro, das correlações históricas da democracia e das políticas sociais que a originaram. Essas bases históricas subsidiam o debate da direção social das ações assistenciais, projetos e iniciativas legais permeados de intencionalidades, como também das ações baseadas nas diversas concepções e mitos recriados e referenciados à Assistência Social ao longo das últimas décadas no País.

#### **3.1 POLÍTICA SOCIAL E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Com o intuito de caracterizar as forças conflitantes existentes no processo de materialização das políticas e do controle social da sociedade civil sobre o Estado acerca da Política de Assistência Social brasileira, tornou-se imperativo elucidar como essas instituições historicamente se constituíram. Considerou-se importante, pois, ressaltar a conquista dos direitos sociais no âmbito de suas garantias, por meio das políticas sociais.

As políticas sociais compreendem ações intervencionistas baseadas em valores da igualdade e do bem-estar, constituindo-se, conseqüentemente, como “ferramenta primordial utilizada pelo Estado para a maximização do bem-estar social” (CASTRO, 2009)<sup>20</sup>. Em momentos distintos e em diferentes países, no entanto, o Estado estabeleceu relações conflituosas para a validação dessas legitimações, acarretando no não investimento nas denominadas políticas sociais.

---

<sup>20</sup> Conforme as autoras “uma das definições mais utilizadas concebe a política social como conjunto de ações que objetivam a promoção da igualdade e do bem-estar, enfatizando, assim, os valores que guiam tais ações. Este é um aspecto importante porque as políticas sociais são sempre orientadas por valores, embora, em muitos casos, não haja correspondência entre o resultado final e os objetivos iniciais da política” (FLEURY; OUVREY, 2008, p.37).



A política social, como ação de proteção social, compreende relações, processos, atividades e instrumentos que visam a desenvolver as responsabilidades públicas (estatais ou não) na promoção da seguridade social e do bem estar. Portanto, a política social apresenta uma dinâmica multifacetada que inclui ações intervencionistas na forma de distribuição de recursos e oportunidades, a promoção de igualdade a dos direitos de cidadania e a afirmação de valores humanos como ideais e a serem tomados como referência para a organização de nossas sociedades. (FLEURY, OUVREY, 2008, p.38)

Como analisa Behring (2000), é reconhecido que a existência de políticas sociais caracteriza-se por um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, a partir do seu modo específico de produzir e reproduzir-se: o modo capitalista. Evidentemente, as políticas sociais não surgiram em sua inicial formação, mas foram introduzidas quando do reconhecimento da questão social inerente às relações sociais nesse modo de produção, no mesmo momento em que os trabalhadores assumem um papel político e até revolucionário para a garantia de direitos trabalhistas e sociais. O período de criação e multiplicação das primeiras legislações e medidas de proteção social, com destaque para a Alemanha e a Inglaterra, situa-se em torno do final do século XIX, após um intenso e polêmico debate entre liberais e reformadores sociais humanistas (BULLA, 1992).

A generalização de medidas de seguridade social no capitalismo deu-se no período pós Segunda Guerra Mundial com a experiência de construção do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar) em alguns países da Europa Ocidental. Fundamentado nas teorias keynesianas de redistribuição de renda, serviu de base para a reforma da estrutura da previdência social na Inglaterra em 1942 e em vários outros países do leste europeu, difundindo a perspectiva da seguridade social universalizada que articulava a previdência e a assistência social.

A seguridade social compreende diversos e variados padrões de proteção social, tanto nos países de capitalismo central, quanto na periferia. Tal variedade, quanto à cobertura mais ou menos universal, padrão de financiamento (redistributivo ou não, contributivo ou não), dentre outros aspectos que poderiam compor uma avaliação desse universo, refere-se às relações entre as classes sociais e segmentos de classe, condições econômicas gerais que interferem nas opções políticas e econômicas dos governos (BERING, 2000). As políticas sociais de proteção social constituem-se no movimento de relação (e correlação de força) entre as classes, e caracterizam-se, portanto, em ações permanentes ou temporárias

relacionadas ao desenvolvimento, à reprodução e à transformação dos sistemas de proteção social dos cidadãos. Decorrem assim,

[...] da própria dinâmica de atuação dos sistemas de proteção social, ou seja, consiste[m] em sua forma de expressão externa, concretização, e envolve[m] o desenvolvimento de estratégias coletivas para reduzir a vulnerabilidade das pessoas aos riscos sociais. (FLEURY; OUVREY, 2008, p.37)

As ações permanentes de embates e lutas para tanto são realizadas por meio da explicitação e do conflito de interesses dos atores envolvidos, pela via da democracia e dos espaços de poder e explicitação de interesses legitimados ou não, por meio do Estado Democrático de Direito que, na sua definição, este vêm a permitir tais embates políticos. No entanto, dependendo da forma de criação de cada Estado, em cada país, em virtude do originário contexto histórico e cultural, tais fatores facilitam ou dificultam essas conquistas democráticas.

No Brasil, o Estado Democrático de Direito é restaurado com a Carta Constitucional de 1988, e pôs fim aos regimes autoritários e de inspiração fascistas de suas outras sete Cartas Constitucionais do passado (REIS, 2008). A partir de 1988, as políticas sociais brasileiras têm como finalidade dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, conforme previsto no art. 3º da Constituição Federal. Foi, portanto, por intermédio da garantia dos direitos sociais que, no período, “buscou-se construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais e promovendo o bem de todos, sem preconceitos ou quaisquer outras formas” (CASTRO, 2009, p. 93). No entanto, no País, o problema das desigualdades não reside na inexistência de direitos sociais, e sim na sua não materialização histórica, ou seja, a sua não extensão a quem de direito. E, somado a isso, o conjunto de reformas que passou a ser implementado no contexto das relações produtivas e sociais brasileiras no período seguinte à aprovação Constitucional orientou-se por posturas contraditórias àquelas propostas<sup>21</sup>.

Nesse sentido, para se compreender as relações recíprocas e antagônicas entre a sociedade civil e o Estado em diferentes nações, faz-se necessário o entendimento, de acordo com Pereira (2002), de que o Estado não se constitui como

---

<sup>21</sup> Como exemplo, tem-se a proliferação, sob o apelo da responsabilidade social, da implantação dos programas sociais por instituições privadas em detrimento da implantação das diretrizes definidas pela LOAS, desde 1993 (REIS, 2008), trabalhadas posteriormente.

um fenômeno idêntico em todos os momentos históricos e em todos os contextos socioculturais; ele que foi e é criado pela sociedade e procura, normalmente, impor-se à sociedade, de acordo com sua índole e função social. Constitui-se, assim, o Estado, como um “conjunto de relações criado e recriado num processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classe se confrontam e se digladiam em defesa de seus interesses particulares” (PEREIRA, 2002, p. 26), quer sejam de ordem privada, institucional, ou política governamental.

Esses interesses compõem o Estado na perspectiva Gramsciana Ocidental em sentido amplo: a sociedade civil e a sociedade política. Pela sua concepção da sociedade civil e sua elevação da hegemonia burguesa a um lugar de destaque na ciência política, Gramsci (1978, 1988) foi além dos anteriores pensadores e atribuiu ao Estado parte da função de promover um conceito (burguês) único da realidade e, conseqüentemente, emprestou ao Estado um papel mais extenso na perpetuação das classes – um Estado Ampliado<sup>22</sup>.

A função do Estado, portanto, identificado com o conjunto de seus aparelhos repressivos, seria a de conservar e reproduzir tal divisão, garantindo assim que os interesses comuns de uma classe particular se imponham como o interesse geral da sociedade. Essas concepções influenciam fundamentalmente a noção e Teoria de Estado na era moderna e, ainda, na mesma direção, foi incorporada a ideia inglesa da divisão de poderes (executivo, legislativo judiciário), que bem serviu para o modelo de Estado Constitucional Norte-Americano, como também serviu de referência na Europa aos reformadores políticos e revolucionários.

---

<sup>22</sup> Nas sociedades ocidentais, o Estado Ampliado pode ser caracterizado como de base da superestrutura. Essa superestrutura é a junção de duas esferas, a: **sociedade política** (Estado em sentido estrito, 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 coercitivos ou repressivos de Estado, controlados pelas burocracias. E, por meio da sociedade política, as classes exercem sempre uma ditadura, uma dominação mediante coerção; e a **sociedade civil** (Estado ético), que compreende organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo as escolas, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação etc. No âmbito e por meio da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia, pois procuram ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e consenso. Os seus portadores materiais são os "aparelhos privados de hegemonia". Tal hegemonia significava o predomínio ideológico dos valores e normas burguesas sobre as classes subalternas (GRAMSCI, 1971).

As sociedades modernas baseadas nos Estados Capitalistas tiveram perturbações nas instituições liberais burguesas com a eclosão da questão social<sup>23</sup> a partir da segunda metade do século XIX, no seguimento da revolução industrial. Houve, assim, o descrédito com a livre organização da sociedade em criar soluções para enfrentar a miséria das massas e do pauperismo. Criou-se, dessa forma, outro ideário: o de que o sistema liberal burguês respondesse, por meio da regulação estatal efetiva e ampliada, às desigualdades sociais. E “foi por meio da incorporação da questão social na agenda política e da sua paulatina transformação em questão de direito que a integração do Estado com a sociedade civil tornou-se uma realidade irrecusável” (PEREIRA, 2002, p. 34). Nasce, assim, uma crescente busca por alternativa ao liberalismo no interior da sociedade capitalista, que se iniciou com o Estado capitalista regulador, por meio da doutrina keynesiana<sup>24</sup> a qual forneceu as bases para este sistema, contrário à autorregulação do mercado.

Apresenta-se, portanto um posicionamento contrário ao princípio fundamental igualitário do chamado Estado de Bem-Estar Social que não modificava as bases e o modo de produção do sistema. No entanto, houve “a ascensão da proteção social à condição de direito do cidadão e dever do Estado” (PEREIRA, 2002, p. 34) da Grã-Bretanha e em outros países, nos anos 40 do século XX. Nesse sentido, alguns autores apontam para o conjunto de medidas e instituições que tem por objetivo o bem-estar e os serviços sociais – *que são as políticas sociais* – no Estado Social (ou Democrata, a exemplo dos países escandinavos). Essas estruturas de governo, mesmo nas diferenciadas formas de Estado de Bem-Estar Social (social democrata; conservador; e liberal) vem a contrastar com a concepção liberal, uma vez que estes visam a garantir – sob o conceito de direitos sociais – as mesmas condições de vida, independente da inserção ou não no mercado de trabalho.

---

<sup>23</sup> A questão social surge do conflito entre capital e trabalho, e pode ser considerada: “[...] como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem na raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 2000, p. 27).

<sup>24</sup> A doutrina Keynesiana estimulava a criação de medidas macroeconômicas “que não visavam exatamente à socialização da produção, rumo à instituição de uma sociedade socialmente igualitária, mas à socialização do consumo” (PEREIRA, 2002, p. 34). São essas: Regulação do mercado; formação e controle dos preços; emissão de moedas; imposição de condições contratuais; distribuição de renda; investimento público; combate à pobreza etc. (PEREIRA, 2002, p. 32-33).

Entretanto, a partir da grande crise financeira<sup>25</sup> dos países industrializados da década de 1970, uma nova ortodoxia econômica assume o lugar do keynesianismo – o neoliberalismo. Esse sistema traz consequências de desequilíbrios macroeconômicos e de produtividade na economia internacional (SOARES, 2000):

É o avanço do capitalismo, portanto – através do aumento da rivalidade entre suas corporações gigantes, “solidarizando” os espaços econômicos nacionais, homogeneizando os padrões de produção e consumo e introduzindo profundas diferenças sociais nas áreas de penetração recente –, que determina a tão propalada decadência do “estatismo”. Ou seja, o intenso processo de internacionalização dos mercados, dos sistemas produtivos e da tendência à unificação monetária e financeira que o acompanharam, levou a uma perda considerável da autonomia dos Estados Nacionais, reduzindo o espaço e a eficácia de suas políticas econômicas e demonstrando a precarização de suas políticas sociais. (SOARES, 2000, p. 12)

A partir desse quadro globalizado da crise, economistas, ideólogos e políticos aderiram ao movimento intitulado “retorno à ortodoxia”, o que resultou neste ideário neoliberal como norteador das políticas econômicas – e sociais – de boa parte do mundo a partir do final da década de 1970. O movimento para se aderir ao Estado Neoliberal apoiou-se nos seguintes argumentos: que o excessivo gasto público com o social aumenta a oferta monetária e a inflação; que a regulação negativa do Estado ao mercado desestimula o capitalista a investir; e que a proteção social pública redistributiva onera as classes possuidoras além de aumentar o consumo das classes populares, em detrimento da poupança interna do País. De tal modo, a solução encontrada foi a *redução do Estado e de suas responsabilidades sociais*<sup>26</sup> (PEREIRA, 2002), contudo sem o êxito desejado pelos capitalista, pois:

[...] impactos importantes e contradições desse novo modelo de novas formas de regulação são evidentes, não obtendo o êxito desejado, nem mesmo no setor econômico, para o qual apresentava soluções mais elaboradas. Já que diferentemente do ideário das grandes empresas em ditar as regras, as economias em desenvolvimento tiveram que contar com a participação do Estado para as suas respectivas industrializações. (SOARES, 2000, p. 16)

---

<sup>25</sup> “A crise financeira e do comércio internacional e a inflação crônica associada ao baixo crescimento econômico (dando origem a um novo fenômeno chamado de estagflação) são as manifestações mais importantes dessa crise global. O caráter produtivo da crise é atribuído às mudanças no paradigma tecnológico, que passam a ser chamadas de ‘terceira revolução Industrial’” (SOARES, 2000, p.11).

Marcado pelos argumentos econômicos, consolidados pela lógica do consumo e satisfação das necessidades individuais, a redução do Estado Social realizou-se também pela mitificação da instituição<sup>27</sup> denominada Estado, em nome de uma nova redefinição global do campo político institucional e das relações sociais, para que existisse outro projeto de “reintegração social” baseado na “lei do mais forte”, através da subsistência no mercado (SOARES, 2000). A força política ideológica que impulsionava a forma dos países saírem daquela crise – no pressuposto de que o mercado seria o melhor mecanismo para a busca dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos – concluiu que os processos de regulação do estado se apresentavam como obstáculos, ou controlavam, suprimiam o “livre jogo das forças do mercado”. E, por esse motivo, teriam efeitos negativos sobre a economia e sobre o bem-estar e a liberdade dos indivíduos. Entretanto, esse modelo de acumulação implica, em síntese:

[...] que os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação público-privada e a reprodução é inteiramente devolvida para este último âmbito; a legislação trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e, portanto, desproteção) da força de trabalho; a legitimação (do estado) se reduz à ampliação do assistencialismo. (SOARES, 2000. p. 13)

A aplicação do modelo neoliberal intensifica a desigualdade social<sup>28</sup> histórica e gera uma “nova pobreza”, assistida por mecanismos, em sua maioria, caritativo público-privados. Conforme Soares (2000), evidencia-se um Novo Estado que expressa e define – ao mesmo tempo – em suas contradições, novas condições de luta social, como é o caso das conquistas das instâncias democráticas de controle social e, contudo, estratégias de refilantropização das políticas sociais anteriormente aprovadas, apoiadas na definição de “Terceiro Setor”<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Pereira ressalta a política e ética capitalista do trabalho da desregulamentação do Estado Social: “1) é despótico porque, além de impedir a economia de funcionar, nega aos usuários dos serviços sociais oportunidades de escolhas e autonomia de decisão; 2) comparado ao mercado, é ineficiente e ineficaz na administração de recursos; 3) é paternalista e, por isso moralmente condenável porque incentiva a ociosidade e dependência, ao mesmo tempo em que, com a sua carga de regulamentações, desestimula o capitalista de investir; 4) é perdulário porque gasta vultuosos recursos para obter modestos resultados; 5) é corrupto” (2002, p.37).

<sup>28</sup> Conceituada pelo Banco Mundial, a desigualdade social é a comparação do rendimento dos mais ricos com o dos mais pobres. Na América Latina, até o ano 2004, o mais rico recebeu 48% do rendimento total e o mais pobre recebeu 1,6% do rendimento total, isto é, 10% dos ricos ganham 30 vezes mais do que 10% dos pobres.

<sup>29</sup> A expressão “terceiro setor” começou a ser utilizada no Brasil em anos recentes. “Em torno dessa expressão, trajetórias históricas concretas de vários segmentos da sociedade civil brasileira, que sempre atuaram com base em diferentes valores, perspectivas e alianças, são ressignificadas e

Yazbek (1993) denomina de refilantropização das políticas sociais essa precipitada “volta ao passado”, reforço e fortalecimento dos esquemas tradicionais de poder, como práticas de clientelismo, nepotismo e favor, sem esgotarem-se, contudo, as políticas públicas na forma constitucional. Nesse processo, o sistema capitalista recorre ao “Terceiro Setor” ou à “sociedade civil organizada” a execução dessas políticas, ou seja, um retrocesso histórico. O chamado “Terceiro Setor”, nesse sentido, acaba não complementando, mas se constitui em uma “alternativa eficaz” adotada, “poupando os gastos do Estado” por meio do trabalho voluntário e, de investimentos privados, para serem priorizados os investimentos na área econômica,

A implantação integrada das diversas políticas sociais não depende apenas da vontade política de quem tem o poder ou os recursos disponíveis, pois cada política setorial tem seus interesses e práticas. Assim, realizar um projeto articulado das políticas sociais demanda a mudança de práticas, padrões, valores, enfim, da cultura organizacional das instituições públicas gestoras das políticas sociais; ou ainda a incorporação de organizações autônomas privadas voltadas para os interesses coletivos capazes de dar maior eficácia à gestão das políticas sociais. Nesse contexto é que emergem as instituições sem fins lucrativos, que [...] não fornecem bens ou serviços, “mas o ser humano mudado”. Essas organizações constituem aquilo que o autor denomina de uma segunda contra-cultura: a “das instituições não-lucrativas e não-governamentais do ‘Terceiro Setor’, pois seus voluntários não-remunerados constituem” uma força de trabalho que “possuem um espírito distinto, valores distintos e prestam uma contribuição distinta à sociedade” [...] São organizações que envolvem pessoas comprometidas com o bem coletivo, onde a iniciativa individual não privilegia interesses individuais, mas coletivos. (JUNQUEIRA, 1996, p.28)

O ideário de “Terceiro Setor” anunciado por Montaño (2002) e Carnoy (1988), porém, conclui que o modelo teórico de Gramsci não é tripartite — Estado, sociedade civil e estrutura — como supõem os autores do “terceiro setor”, mas bipartite — Estado amplo e estrutura econômica, “não é, portanto, setorialista, mas uma visão de totalidade”. Dessa forma, interpretações forçadas são realizadas pelos autores do “Terceiro Setor”, porque se atribui a Gramsci uma setorialização tripartite: Estado-coerção, estrutura econômica e, entre ambos, a sociedade civil, com vida própria e autonomia. Entretanto, a superestrutura em Gramsci não se esgota na sociedade civil, pois, de acordo com Violin (2006), a superestrutura é igual à

---

tendem a se diluírem, em um conceito homogeneizador. Esse fato gera consequências para a abordagem jurídica sobre o conceito legal de público no chamado “Terceiro Setor” (CICONELLO, 2004, p. 51). Essa concepção é fundamentada numa origem tripartite do Estado, diferentemente da gramsciana.

sociedade política mais a sociedade civil, ou hegemonia reforçada pela coerção. É, portanto, a sociedade política que desenvolve as funções de ditadura, coerção e dominação, por meio dos aparelhos coercitivos e repressivos, enquanto a sociedade civil tem as funções de hegemonia, consenso e direção, mediante os aparelhos privados de hegemonia.

Contra o ideário neoliberal do "Terceiro Setor" estão as classes subalternas que, segundo Coutinho (1999), têm vistas à progressiva construção de uma sociedade socialista e que exige não a minimização do Estado, mas sua radical democratização. A ampliação do "Terceiro Setor", na visão de Montaño (2002), revela a clara funcionalidade da proposta "democratizante" com o projeto neoliberal, consolida-se na despolitização operada neste setor, na retirada das contradições de classe, na sua desarticulação com as esferas estatal e infraestrutural, com uma lógica "liberal-corporativa" e supostamente "democratizadora". Essa ampliação promoveria, portanto, a retirada do Estado das respostas à questão social e à flexibilização ou esvaziamento dos direitos sociais e:

Para legitimar o esvaziamento dos direitos sociais e, particularmente, o recorte das políticas sociais: fomenta-se, a partir das 'parcerias', o crescimento (e a imagem de 'passagem econômicas e políticas, historicamente conquistados e garantidos pelo Estado democrático de direito), nos países centrais e na maior precarização, descentralização e focalização da já reduzida intervenção social do Estado, nos países periféricos. (MONTAÑO, 2002, p. 225)

Nos países periféricos que adotam o conceito do "Terceiro Setor" é apresentado um **desconhecimento de que a sociedade civil é uma arena privilegiada das lutas de classes pela hegemonia**. No entanto, a sociedade civil brasileira é mais uma sociedade civil fragmentada e pouco organizada e o seu fortalecimento não resulta da ampliação de organizações dóceis e supraclassistas, mas das organizações principalmente articuladas às classes trabalhadoras (MONTAÑO, 2002). Com o intuito de discorrer acerca dessas organizações sociais e dos direitos sociais constituídos, são trazidas considerações acerca destes e das regulamentações das políticas sociais brasileiras no próximo item.



### 3.2 DIREITOS E CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, todos autônomos nos termos da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.<sup>30</sup> As políticas sociais brasileiras constituídas mediante intensos conflitos de interesses têm, como finalidade, a partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988), dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, conforme previsto no seu Art. 3º (CASTRO, 2009). Amplos processos históricos de construções da ideia de direitos sociais e de lutas para essa legitimação e execução das ações prescritas ainda são presentes nessa sociedade, mesmo após efetivas conquistas legais. Contraditoriamente no Brasil, em seu aparato jurídico contemporâneo, os direitos sociais se constituem:

[...] em direitos de prestação de serviços ou de crédito, pois geram obrigações positivas por parte do Estado, que detém a responsabilidade de, por meio do planejamento e da consecução de políticas para o bem-estar do cidadão, atender às demandas por educação, trabalho, salário suficiente, acesso à cultura, moradia, seguridade social, proteção do meio ambiente, da infância e da adolescência, da família, da velhice, dentre outros. (COUTO, 2004, p. 48)

Esses direitos de prestação de serviços, ou de crédito, ainda que direitos de natureza coletiva, também são de titularidade individual, pois grupos sociais, por suas especificidades e circunstâncias, carências vitais e necessidades básicas, são

---

<sup>30</sup> Brasília é a Capital Federal e é a unidade autônoma onde tem sede o Governo Federal com seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Tem as mesmas competências legislativas reservadas aos estados e municípios, e é regida por Lei Orgânica, sendo vedada sua divisão em municípios (BRASIL, 2011). Os estados constituem as unidades de maior hierarquia dentro da organização político-administrativa do País. São subdivididos em municípios e podem ser incorporados entre si, subdivididos ou desmembrados para serem anexados a outros, ou formarem novos estados ou territórios federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por Lei Complementar. Organizam-se e regem-se por constituições e leis próprias, observados os princípios da Constituição Federal. A localidade que abriga a sede do governo denomina-se Capital (BRASIL, 2011). Os municípios constituem as unidades autônomas de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa do Brasil. Sua criação, incorporação, fusão ou desmembramento dependem de leis estaduais, que devem observar o período determinado por Lei Complementar Federal e a necessidade de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações envolvidas, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei. Os municípios são regidos por Leis Orgânicas, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na constituição do estado onde se situam, e podem criar, organizar e suprimir distritos. A localidade onde está sediada a Prefeitura Municipal tem a categoria de Cidade.

providos por políticas sociais específicas. Mormente eletivas essas políticas não compreendem os direitos comuns e a necessária integração entre essas políticas.

No Brasil ainda ocorreu uma ambiguidade na enunciação dos direitos sociais, pois estes foram vinculados quase que em sua totalidade à legislação trabalhista e, quando fora dela, sem uma efetiva participação do Estado (Couto, 2004). Sua organização socio-histórica de direitos foi se constituindo de forma particular, fruto das marcantes relações de dependência da maior parte da população ao Estado por resquícios do colonialismo, garantindo direitos e lucros àqueles que podiam chegar ao poder<sup>31</sup>. Contudo, a regulação social capitalista foi consolidada em uma arena de tensões e conflitos constante de interesses, prevalecendo os direitos individuais sobre os sociais e sobre o Estado, mesmo que nos últimos cinquenta anos os direitos sociais tenham sido os que mais se multiplicaram e se especializaram, se constituindo como “uma séria ameaça à lucratividade econômica” (PEREIRA, 2002, p. 34). Neste sentido, a garantia dos direitos sociais se coloca como uma ameaça ao *status quo*, pois são favoráveis à mudança, e:

[...] representam a via por meio da qual a sociedade penetra no Estado, procurando: conhecê-lo, controlá-lo e interferir na sua estrutura administrativa, nos seus processos de legitimação e regulação, nas suas prioridades e objetivos. (PEREIRA, 2002, p.34)

Diferentemente dos direitos individuais, os direitos sociais não só garantem uma sociedade burguesa separada do Estado, mas também buscam a justiça social. No entanto, essa separação pode apenas se concretizar na distribuição da lucratividade econômica, pois a promoção destes direitos individuais e de propriedade se faz principalmente por essa parcela da sociedade burguesa. A característica de interesses divergentes da sociedade brasileira foi o que garantiu, enquanto pôde, direitos sociais apenas em prol da manutenção das relações entre capital e trabalho.

---

<sup>31</sup> No início dos movimentos sociais no Brasil colonial, características de distâncias geográficas dificultavam a expansão de movimentos de cunho nacional; bem como a sua composição. Isso porque a maior parte era representada pela minoria de sujeitos letrados, pelos grandes proprietários e pelos representantes da Igreja, gerando grande desconfiança entre a elite e a população, pois os diferentes interesses nas lutas a favor da República, baseados nas ideias de igualdade e liberdade, eram temidos por aqueles que se abasteciam do trabalho escravo no país – extinto por Lei Áurea apenas em 1889 (COUTO, 2004).

Entretanto, como aponta Couto (2004), a sociedade brasileira na década de 1980, marcada pela transição dos governos militares à constituição da democracia, realiza o Movimento Constituinte após uma movimentação acentuada por intermédio de diferentes entidades de classe, partidos políticos, organizações não governamentais, sindicatos e outros movimentos, e promove várias manifestações públicas pressionando os militares em prol do processo eleitoral pelas “diretas já” em 1985. Mas o Brasil que apresentava uma nova face política na década de 1990 aumentou as desigualdades sociais e a pobreza, resultantes dos períodos anteriores, intensificadas pelas orientações econômicas militares de “desenvolvimento”. Produz-se, porém, “um país com uma péssima distribuição de renda” (COUTO, 2004, p. 141) e, portanto, com um aumento da parcela da população demandatária das políticas sociais.

Além disso, deslegitimados pelo Consenso de Washington<sup>32</sup>, a maioria dos direitos sociais apregoados pelas conquistas trabalhistas e de lutas de categorias pela Carta Constitucional no Brasil (BRASIL, 1998) são disputados ano a ano. Com o contexto da globalização da comunicação e mundialização dos mercados, verificaram-se profundas transformações que intensificaram a crescente desigualdade social no País na década de 1990.

Neste processo conflituoso, a Assistência Social foi legalizada tardiamente<sup>33</sup> como política pública, comparada às outras duas políticas que compõem a Seguridade Social: Políticas de Saúde (BRASIL, 1990), e Previdência Social (BRASIL, 1991), pois somente cinco anos mais tarde à promulgação da Constituição Brasileira de 1988 que se legitimam os seus Artigos 203 e 204 por meio do difícil processo de implantação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (BRASIL, 1993) que a garantiria como política pública (COUTO, 2004).

No entanto, embora tenha galgado o “Status” de Política Pública, ainda nela persiste a marca histórica de paternalismo, assistencialismo, clientelismo e

---

<sup>32</sup> O Brasil “tardiamente” adere ao neoliberalismo na América Latina, após o país “modelo” – Chile – que aplicou de forma autoritária todas as recomendações do acordo de Washington que “estabelece um Estado Mínimo, que cumpra apenas com algumas funções básicas, como a educação primária, a saúde pública e a criação e manutenção de uma infraestrutura social ao desenvolvimento econômico” (SOARES, 2000, p. 40) para favorecer a liberalização dos mercados em prol dos interesses “exportadores” dos EUA.

<sup>33</sup> À promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 no governo de Itamar Franco, após intensos embates políticos quando indeferida no governo de Fernando Collor, seguiu-se a lógica assistencialista com o Programa Comunidade Solidária desconsiderando a política, implantado em 1995 pelo Ex- Presidente Fernando Henrique Cardoso (RAICHELIS, 1998; COUTO, 2004).

fisiologismo<sup>34</sup>, originário de uma cultura política histórica do mito fundador (CHAUÍ, 2000), construída “num confronto de atores sociais, a partir de um conjunto de valores e de representações simbólicas que eles têm da realidade social” (GOHN, 1999, p. 56). Essa cultura política foi constituída pelos interesses das classes dominantes que não legitimam a assistência social como direito social, reproduzida pelas instâncias governamentais quando no poder, “sendo fundada numa lógica colonial, autoritária, dominadora e compensatória, ainda muito presente no contexto atual” (MAIA, 2002, p. 163). Essa situação remeteu a uma não implementação e financiamento de ações, por vezes apenas legitimada nos documentos escritos e dificultados pelos impasses políticos e burocráticos da máquina governamental.

A PAS foi e ainda é prejudicada pelo preconceito relativo à área, pela recente consolidação de sua densidade política até a aprovação do SUAS em 2005, e por um amplo debate político no conjunto da sociedade como *direito social*, como apontam Couto (2004), Pereira (1996) e Yazbek (2001). É ainda motivada pelo desconhecimento de superações na área perante o estabelecido sistema capitalista, criando falácias de não haver alternativas de mudanças sociais e de superação de desigualdades via Estado e políticas sociais. É dado, portanto, à “panaceia do ‘Terceiro Setor’” a responsabilidade de “atenuar” as mazelas sociais. Os trabalhos do “Terceiro Setor”, por vezes sem continuidade, desmobilizam a população em prol da busca por seus direitos – até mesmo pela não divulgação que gera seu desconhecimento – bem como torna utópica a justiça social no País.

No Brasil, mesmo com avanços na área da política na contramão do sistema capitalista nos anos 2000, com a aprovação da PNAS e do SUAS, a Assistência Social ativa ainda fortemente apelos morais à solidariedade, na contraface da degradação das condições de vida da grande maioria da população em nome do sistema econômico adotado. Como exemplo dessas iniciativas, verificou-se que no Estado do Rio Grande do Sul<sup>35</sup> encontra-se uma nova modalidade de atendimento da área social que vai ao encontro dessa perspectiva solidária, compreendida muitas vezes como a Política de Assistência Social em detrimento do Sistema Único recém-

---

<sup>34</sup> O fisiologismo é “a busca de ganhos ou vantagens pessoais, em lugar de ter em vista o interesse público. [...] O interesse público é aquele em que todo cidadão deve receber das autoridades constituídas, serviços prestados a altura do posto que ocupa. Para tanto, o agente público deve ocupar o cargo exatamente compatível com a sua capacidade laboral, independentemente de seu credo ou relacionamento com seus superiores” (MARQUES, 2005).

<sup>35</sup> Estado do Rio Grande do Sul: população em 2010 de 10.693.929 habitantes. Área de 268.781,896 (km<sup>2</sup>). Sua densidade demográfica é de 39,79(hab./km<sup>2</sup>); Incidência da Pobreza: 25,94%, Índice de Gini de 0,48 %. Possui 496 Municípios e sua capital é Porto Alegre (IBGE, 2010).

implantado. Na visão de Fiori (1998), se as políticas públicas forem pouco a pouco fragmentadas e se não houver uma maior e constante oposição resistente e imaginativa a essa situação, elas poderão se transformar, no futuro do Brasil, em uma 'espécie vizinha de um novo tipo de pastoral social'.

Como resposta, para aperfeiçoar o sistema representativo de forma que a dificultar a manipulação do poder econômico e da mídia, é necessária a responsabilização do Estado e do mercado das decisões e ações, ao tempo que a sociedade civil deve vigiar a transparência e responsabilização dos que promovem e executam as ações. Apresenta-se como desafio para a sociedade civil as políticas e economias cada vez mais globalizadas, a redução da esfera local e a privatização do público (TEIXEIRA, 2002). As ações das organizações de interesse público devem, nessa perspectiva, ser compreendidas como auxiliares das políticas do Estado e não como substitutas de suas funções, para que, por meio desse, desenvolva-se a real democracia e, assim, oportunizar aos cidadãos o acesso a direitos e políticas sociais efetivas e continuadas, por meio de serviços sociais.

Entretanto, não é só no contexto trabalhista de organização político-sindical e de representação no trabalho que se apresenta a falta de crença no coletivo – o *mito instituído* –, conforme Silva (2001). Há, em função deste contexto exclusório e de ideologia individualista de sociedade, a fragilização dos indivíduos e também das organizações comunitárias.

Neste sentido, a atitude contemporânea de conceber a cidadania frente à diversidade de discussões, conforme aponta Vieira (1997), é a de buscar estratégias para combinar o *civil*, que se compõe dos direitos individuais com o *cívico*, estabelecido como os deveres para com o Estado, responsável pelo bem público. Entretanto, considera-se ser “*necessária a presença de elementos aglutinadores*” de sentimento de comunidade, e de uma identidade *coletiva* (VIEIRA, 1997). Um Estado Democrático<sup>36</sup> de Direitos que deve, portanto, garantir o exercício das possibilidades de todos os cidadãos, impondo-se a:

[...] condição de que a lei se origine de um órgão popular representativo, que expresse a vontade geral, [por meio de uma] representação popular

---

<sup>36</sup> Costa discute que, originalmente, a democracia significava a participação (de todos ou da maioria) nas decisões do governo, por meio de um “autogoverno”, viabilizado graças à participação direta dos cidadãos. Hoje, democracia significaria fundamentalmente que o poder de governar deve ser conferido pelo povo a representantes, por meio de eleições, uma vez que, na prática, o voto não garante nem mesmo a participação do povo na escolha dos governantes (2002).

livremente eleita, composta de todos os setores significativos da sociedade, e não somente de alguns. (VIEIRA, 2004, p. 131)

A condição da Lei de ser originária de um órgão representativo remete a “caminhar” em busca de espaços e órgãos representativos legítimos da sociedade em prol das políticas sociais, prioritariamente, e de maneira intersetorial com a Política de Assistência Social, na direção do Estado de Direito, na efetiva garantia dos direitos sociais. No intuito de iluminar e debater essas possibilidades, são feitas a seguir, considerações acerca do controle social dos conselhos de assistência social.

Apesar da Carta Constitucional (BRASIL, 1988) ter instaurado as políticas públicas<sup>37</sup> como intermédio da garantia dos direitos sociais, a qual visa promover o “bem de todos, sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação” (CASTRO, 2009, p.93), uma grande parcela da sociedade é discriminada por não ter meios de promoção de seu sustento material e social pela via do mercado. E, como abordado, houve no Brasil uma fragmentação e a degradação dos direitos por ora legitimados, logo após sua promulgação, em virtude da lógica neoliberal mercantil que preconizara a lucratividade econômica em detrimento das populações e da área social.

O modelo econômico-social neoliberal não atende à origem das desigualdades sociais e, portanto, essa desigual distribuição promoveu o crescente agravamento da desigualdade e da reprodução da exclusão também nos países da América Latina<sup>38</sup> (SOARES, 2000). Assim, tem-se no moderno sistema político ocidental uma difícil convivência entre Estado de Direito e Estado Social, havendo, conseqüentemente, embates entre interesses diferenciados dos direitos individuais (relacionados às liberdades burguesas pessoal, política e econômica), e dos direitos

---

<sup>37</sup> “Em sua acepção mais genérica, a ideia de políticas públicas está associada a um conjunto de ações articuladas com recursos próprios (financeiros e humanos), envolve uma dimensão temporal (duração) e alguma capacidade de impacto. Ela não se reduz à implantação de serviços, pois engloba projetos de natureza ético-política e compreende níveis diversos de relações entre o Estado e a sociedade civil na sua constituição. Situa-se também no campo de conflitos entre os atores que disputam orientações na esfera pública e os recursos destinados à sua implantação. É preciso não confundir políticas com recursos governamentais. Órgãos legislativos e judiciários também são responsáveis por desenhar políticas públicas. De toda forma, um traço definidor característico é a presença do aparelho público-estatal na definição de políticas, no acompanhamento e na avaliação, assegurando seu caráter público, mesmo que em sua realização ocorram algumas parcerias” (SPOSITO; CARRANO, 2003, p.17).

<sup>38</sup> Os custos sociais têm sido pagos primordialmente pelos países periféricos; os países centrais reservaram para si os avanços científicos e tecnológicos, os núcleos de expansão e diversificação produtiva, os fluxos de comércio e de capitais (SOARES, 2000, p.18).

sociais (relacionados à questão da igualdade e justiça sociais). Torna-se necessária, portanto, a participação de todas as classes no poder político e na distribuição da riqueza socialmente produzida: a participação cidadã. Contudo, para uma participação cidadã consciente e bem instruída, a escolaridade e a educação política de qualidade claramente se fazem necessárias a toda a população<sup>39</sup>. A participação cidadã, de acordo com Teixeira (2002, p. 30), é, pois, “baseada na sociedade civil e não se reduz a mecanismos institucionais nem busca o domínio, busca influir nos processos e qualificá-los”. Portanto, é compreendida como um:

[...] processo complexo e contraditório entre a sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos. (TEIXEIRA, 2002, p. 30)

A participação cidadã se utiliza também de mecanismos institucionais, como os conselhos e fóruns, e articula outros mecanismos informais que legitimam o processo social. Aperfeiçoa o processo de representação exigindo a responsabilização política e jurídica, o controle social e a transparência das decisões (TEIXEIRA, 2002). Um dos avanços fundamentais da assistência social brasileira é o controle das ações desenvolvidas por meio das instâncias democrático-participativas, como os conselhos, fóruns, conferências, etc. Destacado na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993), na Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, MDS, 2004) e na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS – (BRASIL, MDS, 2005), o exercício do controle social implica o planejamento, acompanhamento, avaliação e fiscalização da oferta dos programas, serviços e benefícios socioassistenciais.

O termo controle social pode assumir diferentes conceitos, podendo ser caracterizado como ambíguo no campo da ciência política e econômica, condicionado a partir de distintas concepções de Estado. Pode, portanto, ser

---

<sup>39</sup>Contudo, no caso brasileiro, mesmo com aumento da renda da população nesses últimos anos, o estudo do IBGE de 2010 mostra, por exemplo, que uma das principais questões a serem trabalhadas no Brasil diz respeito ao analfabetismo, principalmente na Região Nordeste, pois embora “a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade tenha se reduzido de 13,63% em 2000 para 9,6% em 2010, ainda chega a 28% nos municípios com até 50 mil habitantes na região Nordeste” (IBGE, 2010).

caracterizado primeiramente como o controle do Estado sobre a sociedade em favor dos interesses das classes dominantes, através da implementação de políticas sociais para amenizar o conflito de classes (CORREIA, 2006). Este seria o *controle social conservador*<sup>40</sup>, que compreende o Estado como administrador dos negócios da classe dominante, indo ao encontro do conceito de Montañó acerca do Estado Moderno, que se constitui em “[...] uma criação do mesmo projeto instaurador da ordem burguesa, [pois] é parte do processo que colocou os proprietários dos meios de produção no controle do poder político econômico” (MONTAÑO, 1999, p.49).

O processo de *controle social* contempla também o controle da sociedade sobre as ações do Estado, tendo esta a possibilidade de controlar as ações do Estado *em favor dos interesses das classes subalternas*. Tal conceito abrange o “Estado ampliado”, caracterizado, deste modo, por Gramsci (1977), em virtude de incorporar, além da sociedade política (que organiza o Estado), a sociedade civil (que também o constitui) com seus aparelhos de hegemonia que objetivam a manutenção do consenso pela coerção de uma determinada classe sobre a outra, abarcando, assim, interesses de um ou outro lado.

O pacto de interesses caracteriza, assim, a *perspectiva consensualista de controle social*, pois “para ser mantido o consenso, o Estado incorpora demandas das classes subalternas” (CORREIA, 2006, p.164), de acordo com o que for mais conveniente para a classe dominante. No entanto, o Estado, dentro do conceito orgânico Gramsciano, amplia sua função de manutenção de consensos de uma classe sobre a outra e incorpora, por vezes, as demandas das classes subalternas, além dos interesses hegemônicos da classe dominante que o constituiu. Surge, neste campo contraditório, outra perspectiva de controle social: a das classes subalternas ou a *perspectiva democrática de controle social*.

Esta terceira perspectiva de controle social é movida pela “contraditoriedade presente na sociedade civil, ora pendendo para a classe dominante ora para as classes subalternas, a depender da correlação de forças” (CORREIA, 2004, p.165), que se constituem entre estas. Implica na ocupação pelas classes subalternas dos espaços participativos de controle social destinados à sociedade civil “na busca de conquistar mais poder e formar consensos em torno de um projeto de classes

---

<sup>40</sup> Correia (2006) não denomina as três concepções como se apresentam neste estudo, mas foi em suas descrições que as mesmas foram baseadas.



contra-hegemônico” (CORREIA, 2004, p.165), como forma de resistência aos objetivos dominantes de grupos ou estruturas de governos vigentes.

Considera-se que a legitimidade desse processo está na participação dos cidadãos, e para viabilizar o controle social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), foram criados espaços institucionais, compostos igualmente por representantes do poder público e da sociedade civil. Tratam-se dos conselhos gestores e das conferências. Instituído pela LOAS, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é órgão superior que está à frente desse processo. Ele tem caráter permanente e composição paritária: metade dos membros é composta por representantes do poder público e metade são representantes da sociedade civil – eleita em foro próprio e composta de modo a preservar as representações dos usuários, dos trabalhadores e das entidades e organizações da assistência social. Suas principais competências são aprovar a política pública de assistência social, normatizar e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada, zelar pela efetivação do SUAS, apreciar e aprovar propostas orçamentárias, entre outras (MDS/CNAS, 2012).

Ocorre atualmente no CEAS/RS o uso privado da coisa pública, a partir da aprovação da nova modalidade do Programa de Apoio Inclusão e Promoção Social – PAIPS, a Rede Parceria Social, por uma cultura política historicamente constituída em suas reuniões. A cultura política é manifestada pelo “coletivo de atores sociais, a partir de um conjunto de valores e de representações simbólicas que eles têm sobre a realidade social” (GOHN, 1999, p.56), portanto, na perspectiva coletiva; e não individual de alguns poucos atores sociais em cada contexto. Perpetua-se, por conseguinte, no Brasil, uma massa pouco atuante politicamente, conformada pela maior parte da população que desconhece sequer a intencionalidade<sup>41</sup> dos projetos políticos adotados por seus candidatos executivos votados ou eleitos e que, por diversas vezes, é manipulada de forma clientelista.

É importante reconhecer, entretanto, que os fatores culturais e históricos não são os únicos determinantes da ausência de uma democracia mais efetiva, embora sejam considerados por diversos autores como relevantes para a consolidação

---

<sup>41</sup> Intencionalidade define-se como estratégia de um conjunto de meios e de forças que venham a responder a interesses e objetivos sociais, econômicos e políticos de determinadas forças sociais. Direção cuja “orientação do fluxo de acontecimentos se pauta por um novo sentido ao de competência além da competência teórico-prática e técnico-operativa, há que ser desenvolvida uma competência ético-política” (BAPTISTA, 2000, p.18).

democrática. Outrossim, no Brasil, “a eliminação de um regime autoritário não significou a superação dos altos níveis de elitismo e clientelismo que caracterizam o estilo de fazer política no país” (OLIVEIRA, 1998, p. 22), o que prejudica uma perspectiva de controle social à política que atenda aos interesses das classes subalternas.

Na assistência social, o controle social passa a ser qualificado como controle da sociedade organizada sobre as ações do Estado nesta área, no sentido de elas atenderem aos interesses da maioria da população. Esse controle social “[...] está na direção da defesa da assistência como direito do cidadão e dever do Estado para a satisfação das necessidades humanas básicas” (CORREIA, 2002, p. 125). Nessa perspectiva, completa a autora, “implica o controle social sobre o fundo público” (CORREIA, 2002, p. 121). O Dever do Estado como nação e direito de atendimento das necessidades humanas básicas da população é o que preconiza a assistência social (PEREIRA, 2000). Cabe, no entanto, à Esfera Estatal, por meio dos mecanismos designados da Esfera Pública, realizar o monitoramento e avaliação destas ações; e à sociedade civil, juntamente com o Estado, o controle social, por meio das instâncias democrático-participativas: os conselhos setoriais.

No entanto, esse controle social não é somente efetivado no espaço dos conselhos, pois os fóruns, conferências, pré-conferências e debates acerca da política também são imprescindíveis espaços desse controle. Contudo, o conselho é *a Instituição Deliberativa Permanente para essa função*, cabendo ao CEAS/RS atualmente, também, a apreciação dos projetos da Rede Parceria Social<sup>42</sup>.

Entretanto, estudos<sup>43</sup> evidenciam colossais avanços a partir do SUAS, pois este possibilitou a capacitação, regulamentações técnicas para normatizar a oferta

---

<sup>42</sup> Há que se ter presente, porém, que os conselhos são espaços de negociações permeados por tensões e disputas de interesses entre os diversos atores sociais. É nesse local que se manifestam a diversidade de opiniões, a pluralidade de ideias, as diferentes visões políticas existentes, as relações de poder que se estabelecem no exercício da negociação entre representantes do governo e da sociedade civil. Dada à diversidade de interesses, os representantes podem, muitas vezes, estar contribuindo para reforçar ou reproduzindo, na sua prática, atitudes autoritárias. Podem também estar defendendo interesses individuais ou corporativos e não interesses coletivos (BULLA; LEAL, 2004, p. 5).

<sup>43</sup> Um grande exemplo constitui-se no estudo financiado pela CAPES e pelo Conselho Nacional de Pesquisa “PROCAD”, cujo Programa de Cooperação Acadêmica de nível nacional entre Programas de Pós-graduação do Maranhão, São Paulo e Rio Grande do Sul culminou na publicação de dois livros sobre os avanços do SUAS (2006 e 2010), citados nas referências. “Passados apenas cinco anos de sua implantação, este sistema já figura em 99,3% dos municípios e 100% das instâncias estaduais, que aderiram a esta lógica. [...] Atualmente estão instalados 6.763 Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e, com a ampliação em curso neste ano de 2010, estarão em todos os 5.565 municípios brasileiros com aproximadamente 7.734 unidades. No âmbito da Proteção Especial,

de programas, serviços e benefícios a partir de outra lógica. Desse modo, mesmo após incansáveis momentos de lutas e conquistas de diversos movimentos sociais e atores no conjunto da sociedade brasileira para sua legitimação, sobretudo por haver diversos interesses em jogo, são necessários espaços mais do que consolidados e influentes de controle social desta política, como as (possíveis) instâncias democráticas dos conselhos setoriais nas três esferas de governo.

O fortalecimento, pois, dos valores e dessas práticas democráticas no cotidiano dos cidadãos tem concorrido para o desenvolvimento do País, como afirmam os Pesquisadores do Instituto de Economia Econômica e Aplicada (2010) “Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas”. As eleições governamentais têm sido realizadas frequentemente desde fins da década de 1980, com a Constituição Federal (BRASIL, 1998) tendo um papel relevante para assegurar e promover os rituais da democracia a cada dois anos, o que não se traduz diretamente em democracia, pois governos neoliberais consolidaram, por mais de década, visões conservadoras e oportunistas das políticas sociais, ampliando as desigualdades. Nos anos seguintes, importantes avanços foram consolidados com a alternância de governos de caráter neoliberal à escolha maciça da população por mudanças sociais, elegendo um Governo de caráter social que impulsionou o País em melhorias nessa área, desde 2003, como revelam os dados:

No plano das escolhas sobre os governos federais, a manutenção da estabilidade econômica e o aprofundamento da distribuição de renda são fatos incontestáveis e base para a obtenção de melhorias sociais e econômicas. Nos planos estaduais e municipais, por sua vez, tem sido reivindicado pela população um alinhamento mais estreito destes governos subnacionais com os rumos dos avanços federais; cobra-se também o fornecimento de benefícios públicos substantivos e mensuráveis por parte dos governantes subnacionais. Não é por outra razão que as políticas sociais seguem gerando resultados positivos, a despeito de longo caminho até a universalização de bens e serviços públicos fundamentais, sendo os casos da saúde e da educação os mais representativos. (IPEA, 2010)

Nessa mesma ótica de investimentos sociais, os impactos da ação do Programa Bolsa Família – PBF, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com evidência na mídia e de grande abrangência nacional, por ora criticado pelo caráter de dependência, contraditoriamente têm sido muito significativo para as

---

especificamente na instalação dos Centros de Referência Especializados, a partir da atual expansão, todos os municípios, cuja densidade populacional atinge mais de vinte mil habitantes, passarão a contar com pelo menos um CREAS, perfazendo o total de 2.036 em todo o Brasil” (COUTO et al., 2010, p. 12).

regiões brasileiras nas quais o número de pobres e miseráveis é, historicamente, mais expressivo. Como exemplo, na região Nordeste o PBF, que atingia apenas 2,13 milhões de famílias em 2003, aumentou expressivamente sua cobertura, chegando a 6,2 milhões em 2009. Além das melhorias na distribuição de renda nacional e regional, os efeitos de estímulo sobre a demanda agregada regional são dignos de nota. O montante de transferências do PBF aos estados do Nordeste correspondia a 0,16% do PIB regional em 2003; em 2009, esta proporção elevou-se para 1,38% (IPEA, 2010). Outras políticas de transferência de renda nacionais também contribuem para a redução das desigualdades sociais nacionais nesse período:

A política de transferências de renda às famílias para o combate à pobreza e à miséria (Benefício de Prestação Continuada, Previdência Rural e o Programa Bolsa Família), que teve início ainda em meados dos anos 1990, ganhou enorme impulso na década atual, partindo de 6,9% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2002 para o montante de 9,3% em 2009. Em particular, o Programa Bolsa Família (PBF), com cobertura nacional de 1,15 milhão de famílias em outubro de 2003, atingiu 12,37 milhões em dezembro de 2009. (IPEA, 2010)

Os avanços sociais, portanto, como um reflexo das crescentes demandas políticas, têm tido respostas crescentemente positivas por causa das melhorias que se verificam também na esfera econômica. Entretanto, a concentração de renda não diminuiu, e a inclusão social, quando realizada, ainda se dá de forma precarizada. Contudo, dados expressivos de diminuição da taxa de desemprego são observados no País:

A manutenção da estabilidade macroeconômica em conjunção com uma economia internacional favorável ao Brasil e o proativismo fiscal do governo federal e dos governos estaduais têm propiciado taxas de crescimento do PIB mais altas que as da década anterior. Como resultado, os índices de desemprego estão declinando em todas as regiões do país desde pelo menos o ano de 2004. (IPEA, 2010)

Verificam-se êxitos evidentes do período governamental do novo milênio com a criação de 15 milhões de novos empregos formais, entre 2003 e 2010, invertendo uma trajetória de desemprego crescente ou estabilizado em elevado nível que vigorava desde o início da década de 1990. Em 2010, o país registrou uma taxa média de desemprego de somente 6,7% (IBGE, 2011), em contraponto aos mais de 10% em anos anteriores. Essas melhorias no país apresentam “os sinais que

indicam a passagem do modelo neoliberal de regulação da sociedade brasileira para o social-desenvolvimentismo” (POCHMANN, 2010, p. 16), pois combinam avanço econômico com melhorias sociais.

Ainda que a redução do desemprego seja inegavelmente relevante, os resultados do último Censo Demográfico (IBGE, 2010) mostram que a desigualdade de renda ainda é bastante acentuada no Brasil, apesar da tendência de redução observada nos últimos anos<sup>44</sup>. Esses dados reafirmam que, no País, a organização de um Estado de Bem-estar não se efetivou totalmente como foi conquistado em outros países por meio de conflitos de classe<sup>45</sup>. Sofre o Brasil ainda, portanto, com os desajustes característicos do neoliberalismo que atingiu tanto as nações centrais como as subdesenvolvidas. Uma distribuição desigual dos custos sociais nos países centrais —subdesenvolvidos e emergentes— é verificada. Esses custos são pagos, na maioria das vezes, pela força sindical por meio dos tributos e pelo emprego da força de trabalho, além de uma crescente flexibilização do trabalho que promove uma sobrecarga para alguns mais qualificados, e desemprego maciço àqueles sem qualificação ou estudo necessários às atividades em ascensão.

As várias formas de condução, possibilidades de implementação das políticas sociais levam a uma diferente classificação quanto ao padrão de atuação governamental em questão do real interesse no desenvolvimento social da nação. Entende-se por desenvolvimento social:

[...] a ampliação das condições de vida e do exercício da cidadania de uma dada população. Acesso a moradia, água tratada, abastecimento regular e controle da qualidade de alimentos, transportes, serviços municipais de saúde, educação, cultura, esportes, lazer, bem como atendimento ao trabalhador dos setores formal e informal, ao desempregado, ao micro-empresário, a grupos familiares e pessoas com necessidades especiais ou expostos a situações de risco são condições que precisam ser garantidas

---

<sup>44</sup> Embora a média nacional de rendimento domiciliar per capita fosse de R\$ 668 em 2010, 25% da população recebiam até R\$ 188 e metade dos brasileiros recebia até R\$ 375, menos do que o salário mínimo naquele ano (R\$ 510). Em 2010, a incidência de pobreza era maior nos municípios de porte médio (10 mil a 50 mil habitantes), independentemente do indicador de pobreza monetária analisado. Enquanto a proporção média de pessoas que viviam com até R\$ 70 de rendimento domiciliar per capita naquele ano era de 6,3%, nos municípios com 10 mil a 20 mil habitantes, essa proporção era duas vezes maior. As diferenças de rendimento entre homens e mulheres também chamava a atenção, sendo maior nos municípios com até 50 mil habitantes, onde eles recebiam, em média, 47% mais que elas (R\$ 956 contra R\$ 650) (IBGE, 2010).

<sup>45</sup> Houve histórica participação dos trabalhadores em sua luta contra o despotismo do capital e o poder tendencialmente concentrador do Estado principalmente na Europa, comprometendo o Estado regulador com a melhoria das condições de trabalho e de vida. Assim, promove o dever dos poderes públicos de assegurar emprego e serviços sociais universais, de reconhecer os sindicatos e combater à pobreza, etc.

ao cidadão para viver com dignidade e exercer seus direitos. (JUNQUEIRA e INOJOSA, 1996, p.1)

O conceito de desenvolvimento social, desse modo, é diferente do conceito de crescimento ou desenvolvimento puramente econômico da nação, pois inclui o desenvolvimento humano. Para atingir o desenvolvimento humano, afirma Oliveira (2002, p 10) “tem-se que reduzir a exclusão social, caracterizada pela pobreza e pela desigualdade”. Nesse sentido, para auxiliar a monitorar a eficiência das políticas adotadas para atingir o tão esperado desenvolvimento, é imprescindível a existência de um amplo quadro de indicadores de qualidade de vida e de desenvolvimento humano no País (OLIVEIRA, 2002). No entanto, muitas vezes o crescimento ou desenvolvimento econômico é anunciado como desenvolvimento social. Por outro lado, Furtado (1974, p. 75) afirma que:

[...] a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem os avanços da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento.

Ocorre, assim, principalmente nos países emergentes, uma manipulação do conceito de desenvolvimento para atrelá-lo ao de crescimento econômico, em virtude dos interesses e visões de mundo de cada locutor, normalmente representantes governamentais. Porém, a qualificação das políticas de proteção social que influi diretamente no acesso a direitos, bem como a ampliação da qualidade de vida, com dignidade, e de cidadania de uma população, são desconsiderados. Todavia, de acordo com Castro (2009), o surgimento e o aprimoramento das políticas sociais latino-americanas viabilizaram algumas importantes considerações mais ajustadas às realidades de países em desenvolvimento.

No Brasil, embora ainda haja carência de referências empíricas e teóricas, também se verificou crescimento significativo de estudos e pesquisas conexos [ao aprimoramento das políticas sociais] nos últimos anos, o que demonstra aumento de interesse no debate sobre o papel do sistema de proteção social e das políticas sociais no atendimento às carências e demandas sociais mais prementes e no combate à pobreza e diminuição da desigualdade. (CASTRO, 2009)

O aumento de interesse no debate sobre o papel do sistema de proteção social e das políticas sociais no País é crescente, e considera-se que esse interesse

foi em virtude de uma recondução dos gestores da política brasileira por meio do governo com ênfase na área social de Lula<sup>46</sup>. Na primeira década do século XXI, o Brasil passou a registrar importantes sinais de transição<sup>47</sup>. A soberania nacional garantiu que o Brasil passasse de devedor a credor do Fundo Monetário Internacional – FMI, e que as crises externas deixassem de expor a sociedade brasileira às mesmas dificuldades do período neoliberal anterior.

Houve, a partir de 2003, o aumento no *gasto social*<sup>48</sup> do PIB para 22%, e com garantia de renda certa a 1/3 da população. O resultado desse investimento social “*fruto de um novo e ainda incompleto modelo social-desenvolvimentista*” (POCHMANN, 2010, p. 128) foi queda da taxa de pobreza; redução da desigualdade de renda no trabalho; e a mobilidade social (transformando a “pirâmide” de renda em “barril”). A necessária institucionalização dos mais recentes êxitos das políticas sociais permitiria evitar o constrangimento da descontinuidade temporal das políticas públicas, ao mesmo tempo em que possibilitaria modernizar, e ampliar, a capacidade do aparelho de Estado em racionalizar procedimentos e recursos. Não obstante os históricos obstáculos e limites impostos ao avanço do sistema de bem-estar social, o Brasil possui, atualmente, a inédita oportunidade política de consolidar o rumo do desenvolvimento: aquele capaz de combinar melhoria econômica com avanço social (POCHMANN, 2010).

O futuro socialmente justo e economicamente sustentável torna-se possível a partir de uma maioria política que assume o protagonismo de conceber, junto com o povo, o que lhe foi negado: o bem-estar coletivo, afirma o autor, considerando a continuação dos preceitos de gestão a favor do social do Governo Lula. Entretanto, uma cidadania política é requisitada aos trabalhadores e famílias, ao invés de

---

<sup>46</sup> Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores – PT foi eleito Presidente da República Federativa do Brasil em outubro de 2002 e tomou posse em 1º de janeiro de 2003. Governou o País, por meio de uma reeleição, até 31 dezembro de 2010, quando, pela primeira vez na história da nação uma mulher, Dilma Rousseff, também do PT, assume a presidência do Brasil, marco histórico a ser referendado.

<sup>47</sup> No livro *Desenvolvimento e Perspectivas Novas para o Brasil*, Márcio Pochmann trabalha de maneira pormenorizada a sua tese da “Emergência do social-desenvolvimentismo” do início deste século XXI. Afirma que a inserção do Brasil ao neoliberalismo, após o governo Collor (1989), ocorreu de forma passiva e subordinada aos ditames internacionais, e que, a cada nova crise, o país sofria as consequências do modelo implantado, com maiores rebatimentos no campo social. Refere-se, como impacto dessa implantação neoliberal, que o Estado tornou-se submisso ao regime de ajustes fiscais, por meio do contingenciamento ao gasto público, da privatização do setor produtivo estatal, e da elevação da carga tributária. Afirma que os recursos dos tributos arrecadados pelo poder público eram deslocados para o setor dos “rentistas”, e que 2/5 da população encontra-se na pobreza e 1/3 submetidos à condição de baixa renda.

<sup>48</sup> Gasto social ainda não compreendido – ou teorizado – como investimento social pelo conjunto da sociedade brasileira.

paternalismos<sup>49</sup> e programas inconclusos, apesar dos avanços, como anteriormente debatido na dissertação de mestrado (SOARES, 2008), bem como verificado os reais interesses conflitantes que compõem esse Estado Democrático indispensável.

Pochmann (2010), porém, aborda uma possível “extinção” do neoliberalismo. Isso se considera inexistente – pela forte pressão das “próprias forças de mercado” para que o Estado avance mais, e de forma rápida, frente às emergências da crise internacional, principalmente a partir dos questionamentos da sustentabilidade e Responsabilidade Social requisitada às empresas multinacionais e às demais organizações da sociedade civil de interesse público, o que é analisado posteriormente. A necessária inclusão de todos os setores da sociedade brasileira para o desenvolvimento nacional é afirmada categoricamente pelo autor, a partir de um planejamento de médio e longo prazos, que visa à sustentabilidade para a construção de estratégias futuras de gestão, pois:

O imperioso compromisso com o desenvolvimento nacional requer o planejamento de médios e longos prazos, com capacidades renovadas por parte do Estado na gestão de uma maior parcela possível do fundo público. Para isso, a nação precisa democraticamente se reposicionar favoravelmente a convergência política que permita a construção das estratégias de amanhã. O caminho a ser seguido deve incluir justamente todos os brasileiros, sendo, sobretudo compatível com a sustentabilidade ambiental e o avanço tecnológico da nação. (POCHMANN, 2010, p. 128)

O desenvolvimento social, portanto, deve aliar a humanidade, a sustentabilidade ambiental e o avanço tecnológico da nação à democratização. Por outro lado, com o neoliberalismo, prevaleceu o enfoque centrado na eficiência competitiva do mercado frente ao Estado, permeado por visões vazias de indicadores e instrumental operacional insensíveis ao sofrimento humano, ao invés da preocupação fundamental com resultados que melhorassem a condição de vida e trabalho do conjunto da sociedade estabelecido pelo paradigma de mudança.

Contudo, partir de 2004 houve a ampliação do emprego formal e da mobilidade social, queda no desemprego, na pobreza e na desigualdade da renda, e *a combinação positiva do crescimento econômico com a inclusão social* – potencializada por “corretas políticas públicas” (acredita-se que ainda inconclusas)

---

<sup>49</sup> Afirma Thompson (1998, p. 29) que a relação paternalista entre os governantes e os cidadãos “sugere calor humano, numa relação mutuamente consentida; o pai tem consciência dos deveres e responsabilidades para com o filho, o filho é submisso ou complacente na sua posição filial.” Isso resulta no não reconhecimento do conflito de classes e, portanto, o desconhecimento da história das classes subalternas.



de incorporação de mais de duas dezenas de milhares (20.000.000) de brasileiros ao padrão de consumo. Além disso, por essa base no enfrentamento do Brasil à crise de 2008, houve a flexibilização das políticas fiscais e monetárias (ampliação da liquidez, queda nos juros, subsídios e isenções tributárias), bem como ajuda aos setores econômicos em dificuldade e, ainda, apoio às famílias pobres e trabalhadores empregados (por meio da ampliação do Programa Bolsa Família e elevação do salário mínimo). Esse movimento de retração do desemprego, combinado à valorização do salário mínimo, juntamente à consequência positiva sobre os benefícios assistenciais, trabalhistas e previdenciários, entre outras iniciativas fez com que se reduzisse fortemente a pobreza no país (IPEA, 2010). A criação e expansão do Programa Bolsa Família (PBF), ampliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e implantação do programa “Minha Casa, Minha Vida”, também contribuíram para a retração do desemprego.

Afirma o estudo do IPEA que “esse conjunto convergente e sinérgico de ações propiciou que, desde 2003, quase 20 milhões de brasileiros saíssem da miséria<sup>50</sup>” (2010) e alcançassem um novo patamar de cidadania. No Brasil, entretanto, em contraste com o que ocorreu nos países desenvolvidos<sup>51</sup>, a redução da pobreza depende consideravelmente de programas governamentais de transferência de renda.

O trabalho assalariado protegido pelas regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), embora importante, ainda não é o principal fator de inclusão cidadã – o que, infelizmente, torna o processo de redução das desigualdades menos seguro, no longo prazo. (IPEA, 2010)

Uma das explicações apontadas como fundamentais do sucesso dos países desenvolvidos caracterizou-se pelo forte apoio estatal. A partir deste apoio, foi possível estabelecer uma vigorosa sinergia entre a inserção produtiva (como

---

<sup>50</sup> A redução da pobreza vem contribuindo decisivamente para a significativa queda da desigualdade. Aferida pelo índice de Gini, esta redução se dá em ritmo mais rápido do que a ocorrida durante os melhores anos do Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos. Como resultado, em apenas sete anos (de 2002 a 2009), a queda total do Gini brasileiro, próxima de 10%, é superior à que foi alcançada em quase todos os países desenvolvidos. O expressivo progresso brasileiro na diminuição da pobreza extrema contou, por sua vez, com decisiva contribuição do aumento na abrangência e do valor médio das transferências de renda oriundas do governo federal (IPEA, 2010).

<sup>51</sup> “Na Europa e na América do Norte, a melhora nos indicadores de desigualdade e de pobreza deveu-se, principalmente, ao maior acesso a empregos decentes e com salários melhores”(IPEA, 2010).

produtores independentes, economia familiar, cooperativas e empresas sociais) de parcela dos trabalhadores fora do mercado de trabalho (assalariado) da economia, o aumento da produtividade que esta inserção propicia e os estímulos que gera para o setor capitalista majoritário.

Porém, ao se assumir que a ação do Estado é necessária para o desenvolvimento, não se deve cair na armadilha funcionalista de pensar que ele forçosamente atuará neste sentido (IPEA, 2010); há de se considerar que a sociedade brasileira é caracterizada por uma sociedade heterogênea com “traços marcantes de dependência do império lusitano” (COUTO, 2004, p. 77); de grandes propriedades privadas, direitos apenas civis e difícil constituição de autonomia e liberdade da maioria da população pelo longo período de trabalho escravo. Em virtude desses fatores, verifica-se uma cultura política patrimonialista que dificulta a participação em prol dos direitos sociais no país<sup>52</sup>. E ainda se faz inerente a grande dificuldade do atrelamento dos direitos sociais à política econômica, de modo que:

A concretização dos direitos sociais depende da intervenção do Estado, estando atrelados às condições econômicas e à base fiscal estatal para ser garantidos. Sua materialidade dá-se por meio de políticas sociais públicas, executadas na órbita do Estado. Essa vinculação de dependência das condições econômicas tem sido a principal causa dos problemas da viabilização dos direitos sociais, que, não raro, são entendidos apenas como produto de um processo político, sem expressão no terreno da materialidade das políticas sociais. (COUTO, 2004, p. 48)

Em sua maioria, os direitos sociais foram, e por vezes ainda são, garantidos por interesses de grupos sociais que, em momentos propícios, os utilizam clientelisticamente. Dessa forma, a organização do Estado brasileiro na área das políticas sociais foi marcada pela fragmentação, setorização e departamentalização das ações. Constata-se, assim, a ausência de maior articulação, comunicação e unidade entre as diversas políticas sociais e os programas de ação, bem como entre

---

<sup>52</sup> “A cultura política brasileira, em sua trajetória histórica, é marcada pelo forte enraizamento do patrimonialismo, do autoritarismo e da desigualdade e exclusão social, presente no cotidiano das pessoas, das cidades e também nas esferas governamentais. Em linhas gerais, podemos dizer que o patrimonialismo refere-se ao uso privado da coisa pública, que se expressa na apropriação privada dos bens públicos, na corrupção e no clientelismo. O autoritarismo político manifesta-se na ausência de democracia, transparência, participação e controle social que, apesar das conquistas da sociedade civil no final dos anos 1980, ainda estão presentes nas práticas políticas institucionais. A desigualdade e a exclusão social caracterizam-se pela não incorporação de amplas parcelas da população no mercado de trabalho e nas políticas sociais; pela concentração de renda e impossibilidade de acesso à riqueza, aos bens e serviços produzidos no país; pela negação sistemática de direitos de cidadania e de participação política” (PAZ, 2006, p.119).

as diferentes esferas de governo – federal, estadual e municipal (PAZ, 2006), apesar dos avanços atuais, como o “Brasil Sem Miséria” (BRASIL/MDS, 2011) que promove o Cadastro Único e acesso a programas socioassistenciais às famílias em situação de vulnerabilidade e/ou risco social nas comunidades por meio da articulação e encaminhamentos de usuários entre o SUS e o SUAS.

A literatura sobre o tema indica que, para que o Estado possa atuar de forma efetiva sobre o processo de desenvolvimento, ele deve possuir certo grau de autonomia em relação aos interesses estabelecidos e considerável capacidade, credibilidade e legitimidade para formular e executar suas políticas. É também necessária a existência de instituições administrativas e políticas aptas a construir consensos mínimos, coordenarem atores para consecução de metas coletivas e gerirem conflitos de interesses. Porém, não existe receita única para isto acontecer, pois são muitas as formas que as instituições podem assumir para promover o desenvolvimento.

Neste sentido, valem a experimentação, o aprendizado e a descoberta acerca das potencialidades nacionais. As instituições existem em contextos específicos, e a mudança institucional é condicionada pelos legados históricos. Por isso – *é bom lembrar* –, *devem-se evitar os chamados “transplantes institucionais”, pois reformas que visam emular instituições adotadas em outros países podem resultar em consequências não intencionadas ou efeitos contraproducentes*. Em outras palavras, cada país tem suas estruturas econômicas, sistemas políticos e legados históricoculturais; não existe um caminho único a ser seguido. (IPEA, 2010, p. 10) [grifo nosso]

A RSP/RS, nesse sentido, pode ser considerada como um transplante institucional, a ser debatida amplamente nos próximos capítulos. A partir das análises históricas e proposições teóricas de autores como Peter Evans, Ha-Joon Chang e David Trubek, entre outros, o estudo do IPEA<sup>53</sup> esboçou aquilo que se

---

<sup>53</sup> Desde sua criação, a Diest (Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia) vem realizando estudos e pesquisas que visam a compreender a dimensão político-institucional do desenvolvimento. Vários produtos resultaram deste esforço, com destaque para a trilogia República, Democracia e Desenvolvimento (denominações, respectivamente, dos subtítulos dos volumes 1, 2 e 3 do livro 9, Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro). O atual plano de trabalho da diretoria está organizado em três áreas: i) coordenação e planejamento governamental; ii) democracia e participação social; e iii) justiça e segurança pública. Destas, emerge uma agenda de pesquisas que tem como cerne o papel das instituições para o desenvolvimento. Tal agenda pode ser expressa nas dimensões de análise e pressupostos normativos que orientarão a formulação do plano de trabalho da Diest para o ciclo 2012-2013.

convencionou chamar de “Estado desenvolvimentista democrático<sup>54</sup>” (IPEA, 2010, p. 10). Apontam os autores que este novo tipo de atuação estatal se distinguiria em relação ao “velho” Estado Nacional-desenvolvimentista que vigorou na América Latina – e no Brasil, especialmente – sobretudo pelo seu caráter democrático e compromisso com a redução das desigualdades sociais. O próprio conceito de desenvolvimento diverge nos dois modelos citados: se anteriormente ele era associado ao crescimento do produto interno bruto (PIB), agora vai além, incluindo a expansão das capacidades humanas e das liberdades políticas nas escolhas dos objetivos do desenvolvimento:

Nos últimos anos, tem-se verificado significativa mudança na ação do Estado brasileiro dentro de um contexto de democratização. Novas políticas públicas indicam um novo tipo de atuação governamental, diferente tanto do ideal neoliberal de intervenção estatal mínima quanto da perspectiva estatista que dominou o país durante o período de industrialização por substituição de importações (nacional-desenvolvimentismo). Entre os exemplos, estão a reativação da política industrial, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), as políticas de crédito e financiamento de longo prazo via bancos estatais (com destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) e os programas de inclusão social e redução das desigualdades. Sobressaem, ainda, a criação de instâncias de interlocução entre governo, empresariado e sociedade civil (como mostra a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES) e a valorização das instituições participativas na formulação e gestão de políticas públicas. (IPEA, 2010)

A mudança do Estado brasileiro para um contexto de democratização apresenta também, nesse contexto, os conselhos gestores e as conferências nacionais como outros importantes mecanismos de participação social na formulação e controle social das políticas públicas. No entanto, partilha-se da preocupação dos estudiosos da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia – DIEST se seria possível um novo modelo de Estado desenvolvimentista no Brasil, e, para tanto, “até que ponto o país conta com instituições capazes de promover democraticamente o desenvolvimento em sua acepção mais ampla”. No sentido de contribuir com essas discussões foi que se

---

<sup>54</sup> O estudo afirma que o conceito de Estado desenvolvimentista democrático é um tipo ideal e em construção. Isto significa que ele precisa de refinamento teórico e analítico, tornando-se premente a realização de trabalhos empíricos com vistas a tornar o conceito operacional para análise de problemas concretos e proposição de políticas públicas. De acordo com o Estatuto do Ipea, a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea foi criada com a missão de “realizar estudos e pesquisas ligadas à estrutura, organização e funcionamento do Estado brasileiro e de seus aparatos institucionais, bem como às relações entre o Estado e a sociedade nos processos de políticas públicas para o desenvolvimento do país” (Diário Oficial da União, 30/03/2010, p. 18-20).

apresentou uma agenda de pesquisas acerca das perspectivas de desenvolvimento do Brasil do IPEA, estruturadas nas dimensões a seguir:

- **A capacidade do Estado para formular e executar políticas.** A burocracia não pode atuar de modo insulado ou tecnocrático, mas, sim, em parceria com os demais atores governamentais, sociais e políticos.
- **As relações entre Estado e sociedade.** Entende-se que as estratégias de desenvolvimento não podem circunscrever-se aos laços políticos entre elites empresariais e burocráticas. Devem, sim, derivar de arranjos de deliberação pública e em articulação com a sociedade civil.
- **A sinergia Estado-sociedade** contribui também para evitar a captura do Estado pelos interesses privados estabelecidos. A competência do sistema político em processar conflitos, intermediar interesses e construir consensos mínimos numa sociedade plural.
- **O direito e a regulação como instrumentos de política pública.** Mudanças do papel do Estado implicam mudanças na aplicação das leis. Deve-se, por isso, entender o significado das instituições jurídicas nestas transformações.
- **A ampliação das capacidades humanas e acesso aos direitos fundamentais.** Para o Ipea torna-se essencial aperfeiçoar e operacionalizar o conceito de desenvolvimento em sua acepção ampliada, capaz de subsidiar a formulação e a avaliação de políticas públicas. (IPEA, 2010, p. 11)

Um projeto nacional de desenvolvimento, em uma sociedade plural, é construído a partir do debate público para a definição de metas para o desenvolvimento, e escolhas baseadas numa discussão pública genuína são essenciais ao desenvolvimento. Para esse debate, os pesquisadores afirmam que se devam fomentar estudos acerca da qualidade da burocracia e das capacidades estatais atuais, incluindo a gestão e coordenação de políticas públicas e investimentos com os diversos atores econômicos, sociais e políticos (empresas, sindicatos de trabalhadores, movimentos sociais, partidos políticos) e entes da Federação (estados e municípios).

O desenvolvimento, como abordado, é muito mais do que crescimento econômico medido pela taxa de crescimento do PIB, pois na acepção ampla do termo “inclui a garantia das liberdades políticas, a ampliação das capacidades humanas, das oportunidades sociais, e o acesso aos direitos fundamentais, como justiça e segurança pública” (IPEA, 2010, p. 11). Envolve, assim, um governo comprometido com segurança, habitação, saúde, educação, melhorias sociais,

geração de empregos entre outros, numa perspectiva de economia nacional com gestão territorializada das ações. É, portanto, um processo político e inerentemente conflituoso, pois implica mudanças estruturais e redistribuição de renda, envolvendo todos os segmentos da sociedade, onde há os conflitos de interesses.

Torna-se também essencial numa sociedade plural como a brasileira o estudo das instituições da democracia representativa – do Poder Legislativo, por exemplo, pois envolve o papel dos partidos políticos enquanto canais de representação de interesses e mediação do jogo político. A complexidade da interação entre as políticas públicas e o arcabouço legal também deve ser objeto de pesquisa aplicada, pois há casos em que as leis servem de quadro para a inovação política e outros em que o direito tem servido como uma barreira – ou reproduções de velhas práticas assistencialistas. Ao mesmo tempo, não se pode esquecer a atuação do Poder Judiciário na administração de conflitos, sem, contudo, promover a judicialização da questão social (IPEA, 2010), uma vez que os conflitos devem ser trabalhados na sua origem mais ampla e estrutural, e não somente em suas consequências sociais, culpando-se apenas os sujeitos individuais.

### 3.3 OS PARCEIROS DO ESTADO NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As políticas públicas desenvolvem-se no Brasil em uma conjuntura neoliberal de Estado Mínimo (MONTAÑO, 1999; PEREIRA, 1996) e por convocação de um conjunto diversificado de organizações sociais, as ditas “Organizações Não governamentais – ONGs” e empresariado para o estabelecimento de diferentes parcerias. O Estado Mínimo proposto teria apenas três funções: a defesa contra os inimigos externos à nação; a proteção de todo o indivíduo de ofensas dirigidas por outros indivíduos; e o provimento de obras públicas, mas somente as ações que não podem ser executadas pela iniciativa privada. O Estado Mínimo caracteriza-se pelo forte controle dos indivíduos que compõem a sociedade civil, e os conduziria necessariamente ao progresso e ao bem-estar geral, de modo que na sociedade civil era localizada a “virtude”, pois os:

[...] indivíduos, ao buscarem ganhos materiais, são orientados por sentimentos morais e por um senso de dever, o que assegura a ausência da guerra de todos contra todos. A coesão social se originaria na sociedade civil, com a mão invisível do mercado e o cimento ético dos sentimentos morais individuais, fundados na perfectibilidade humana. Não há, portanto a [...] contradição entre acumulação de riqueza e coesão social. (BERING, 2000, p. 4)

É apontada para Esfera Pública, portanto, a gestão das políticas sociais, que em sua maioria assistem a trabalhadores excluídos e precarizados, pois a reestruturação produtiva, a reestruturação dos processos produtivos e mundialização dos mercados com o advento da globalização introduz um novo cenário que traz diversas formas de precariedade no mundo do trabalho. A principal delas é o desmantelamento dos direitos e da proteção social dos trabalhadores.

[...] atrelado a isso surge o desemprego e, também, as novas formas de relações de trabalho, que ganham legitimidade através do emprego provisório, do trabalho temporário e parcial, do retorno ao trabalho a domicílio, da terceirização e da precarização das condições de execução das atividades, dentro de um processo que tenciona determinismo capitalista e autonomia dos trabalhadores. (ALMEIDA, 2004, p. 43)

Iamamoto, nesta mesma perspectiva, desenvolve seu pensamento contextualizando as transformações recentes das últimas duas décadas, e em seu recente estudo afirma que:

A reestruturação produtiva, a radicalização do projeto (neo) liberal e a reestruturação do Estado no contexto do capital transnacionalizado, instauradas na contratendência de sua crise, impulsionam a generalização das relações mercantis às mais recônditas esferas e dimensões da vida social. Afetam transversalmente a organização societária, a divisão do trabalho social, os direitos sociais e a constituição dos sujeitos; redimensionam funções e atribuições profissionais, como as relações sociais e os específicos processos de trabalho por meio dos quais se realizam a produção e distribuição de bens e serviços. (IAMAMOTO, 2008, p. 255)

A distribuição de bens e serviços no conjunto da sociedade capitalista, como desde os primórdios do Brasil, não é realizada de forma equitativa, o que agrava a questão social. Esta pode ser considerada como “as expressões do processo de desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade exigindo o seu reconhecimento como classes por parte do empresariado e do Estado” (IAMAMOTO e CARVALHO, 1982, p. 77). A questão social constitui-se ainda, conforme os autores, na “manifestação, no cotidiano da vida social, da

contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e da repressão”.

A Esfera Pública necessitaria ter como principal característica a democratização e participação social nas políticas sociais, e defender o espaço de luta social para onde convergem distintos e antagônicos interesses. Esse espaço propício ao debate revela a insuficiência da esfera privada para tramitar e processar novas relações sociais que, por essa razão, vê-se metamorfoseada em esfera pública (RAICHELIS, 1998).

À Esfera Pública, portanto, compreende o Estado-árbitro (o qual pode ser considerado como aquele que deveria monitorar e fiscalizar), de modo que cada vez mais o público não se reduz ao estatal, e pelo processo de privatização (e também corrupção) que ocorre nesta esfera, muitas vezes nem o Estado é capaz de representar o interesse público (RAICHELIS, 1998). Neste sentido, diante do cenário de estreitamento do exercício da cidadania nos espaços representativos – e de desresponsabilização do Estado na condução das políticas – estão sendo difundidas alternativas “para o aperfeiçoamento dos processos democráticos” e “agilização” das ações com o público não estatal<sup>55</sup>.

Compreende-se, portanto, a Esfera Pública não mais como a dicotomia estatal-privado, mas como a representação de interesses contraditórios. E como cita Tarso Genro (1995) “faz-se necessário o desmascaramento do ‘privado’ que se apresenta como ‘público’ pela manutenção dos oligopólios e monopólios”, pois com um discurso homogeneizador de seus interesses, por vezes ocupam espaços significativos dentro da gestão e Política de Assistência Social e demais políticas sociais.

Faz-se necessário, no Brasil, que as políticas sociais não sejam executadas apenas na ótica de atendimento à *pobreza absoluta* ou privação extrema da

---

<sup>55</sup> A SJDS (2008) divulgava o PAIPS – da Lei de Solidariedade e a modalidade da RPS como agilizador de recursos à assistência social. Em suas publicações, evidencia-se o imediatismo das ações, por ora não planejado com profundidade, e a “agilidade” que rompe com os mecanismos burocráticos estatais do financiamento em contrapartida aos poucos recursos estatais remetidos pelo Estado à implantação do SUAS, que não davam conta do básico a ser executado. Mascara-se nessa proposta da RPS também uma legitimidade de Estado Mínimo e de desvios financeiros estatais e, conseqüentemente, a fragilidade do controle social nestes âmbitos, pois, em resposta à questão do financiamento divulgada na web “Por que o governo concede benefício fiscal e não utiliza este dinheiro na execução direta de programas sociais?”, respondeu-se: “O benefício Fiscal concedido pela Lei da Solidariedade permite ao Governo agilizar e garantir a aplicação de recursos na Assistência Social na medida em que o repasse do dinheiro por parte da Empresa é feito diretamente a Entidade Social Executora de Projeto Social” (RS/SJDS, 2008).



população, que é considerada categoria analítica que legitima e perpetua ações emergenciais ou de pronto atendimento. As políticas sociais, portanto, mais especificamente a política de assistência social, não devem atender tão somente à “ausência de requerimentos mínimos necessários para manter a vida ou subsistência” (PEREIRA, 1996, p. 59) da família, em contraponto à compreensão e intervenção na origem das expressões da questão social que permeiam os indivíduos e suas famílias<sup>56</sup>.

A categoria analítica da *pobreza relativa*, por outro lado, considera o *padrão de vida de todos os membros de uma dada sociedade* para a definição de pobreza, variando de acordo com o nível de afluência (dimensão) das sociedades e com as mudanças na estrutura das necessidades sociais – relativizando o equilíbrio socioeconômico daquela determinada população (PEREIRA, 1996). Esta concepção qualifica, assim, o que seriam as necessidades básicas do cidadão, pois:

Exige conhecimento mais sofisticado dos processos de desenvolvimento e de distribuições de riquezas nacionais, bem como um permanente esforço de aproximação da assistência social com as demais políticas sociais e com a política econômica na arena política. (PEREIRA, 1996, p. 60)

Torna-se assim, imprescindível à *intersectorialidade e ações articuladas da assistência*, o que vem a se tornar um problema conceitual de gestão e da desigualdade social, pois levanta a questão fundamental da redistribuição relativa entre ricos e pobres, não contemplada na concepção de Pobreza Absoluta que a aponta como um fenômeno natural da sociedade capitalista.

Segundo Couto (2004), a introdução da assistência social como política social da área da seguridade social por intermédio da LOAS, 1993 incorpora uma inovação conceitual, que se qualifica “*Lato Sensu*”<sup>57</sup> por estar respaldada tanto nos movimentos da sociedade quanto em garantias legais. Ela integra efetivamente o projeto político das demais políticas de proteção social, assim como reitera as velhas

---

<sup>56</sup> “Paralelamente às outras parcelas de pobreza, os indivíduos podem vir a apelar a estratégias de sobrevivência diversas (como contrabandos, corrupção, assaltos, prostituição, etc.), ampliando as expressões da questão social existentes no país” (PEREIRA, 1996, p. 59).

<sup>57</sup> A modalidade *Lato Sensu* integra o projeto político das demais políticas de proteção social por estar respaldada legalmente e no movimento da sociedade. Assim, constitui-se a *feição verdadeiramente social* por impor limites à elitização e injustiças das políticas, de modo a impedir a “autonomização” dos mecanismos de rentabilidade econômica – já que impõe a regulamentação pelo Estado. Porque as ações, programas e projetos da política não se restringem à manutenção apenas biológica de atendimento, constituindo-se *um meio* e não “um fim em si mesma” (PEREIRA, 1996, p. 33). Bem como é *redistributiva*, não onerando as classes trabalhadoras de modo a redistribuir a riqueza produzida “de quem a possui para quem não a tem” (PEREIRA, 1996, p. 33).

concepções (*Stricto Sensu*<sup>58</sup>), ou seja, sua forma restritiva, pois associam essa área ao assistencialismo e às formas emergências de atender a população. Portanto, a política de assistência social foi vinculada, também, à noção de pobreza absoluta. Como importantes vitórias, por outro lado, pode-se gozar da percepção ampliada de definição da pobreza como *relativa* ou *fruto da desigualdade social* quando da revolucionária organização desta política por meio de um Sistema Único, originário de muitas lutas e avanços da concepção “*Stricto Sensu*” para “*Lato Sensu*” da Assistência. Entretanto, em virtude de sua origem caritativa e religiosa, de molde português (MUNIZ, 2005), ainda é atual a fragmentação e a degradação da concepção de direito social da Assistência enquanto Política Social de caráter Público e de dever do Estado pela população brasileira. A Assistência Social ainda é também compreendida e executada por parte dos atores que nela trabalham – na esfera governamental por meio de convênios e parcerias ou não com o “Terceiro Setor”<sup>59</sup> – de modo focalizado e descolado da concepção ampliada de política referendada por sua Lei Orgânica e pelo atual Sistema Único de Assistência Social – SUAS (BRASIL/MDS, 2004). A questão social brasileira, por se originar da estrutura e nas formas de produção do sistema capitalista adotado pelo Brasil, deve, na perspectiva da LOAS, ser enfrentada diferentemente das formas históricas do “tratamento dos problemas sociais” originário desde o período colonial. Era, pois, uma forma de tratamento conduzida por valores cristãos<sup>60</sup> (a exemplo padre Antônio Vieira, séc. VII), perpassados ao longo dos anos por meio de ações assistencialistas

---

<sup>58</sup> A Assistência Social *Stricto Sensu* nega os valores defendidos pelo princípio de necessidades sociais, e é normalmente capturada e fortemente manipulada pelos princípios da rentabilidade econômica, indo no sentido do assistencialismo. Suas ações têm um fim em si mesmo, sendo rigidamente específica em clientela-limite por meio dos critérios adotados e ainda “faz amadoristicamente de tudo um pouco junto aos excluídos” (PEREIRA, 1996, p. 32). Caracteriza-se ainda por ser *contingencial*, já que é eventual e incerta, pois é dependente do processo de acumulação por não constituir prioridade nacional; como ainda é *distributiva*, pois onera os assalariados por arcarem com o ônus das políticas de bem-estar. Torna-se funcional ao princípio de rentabilidade econômica, por transformar “as políticas de bem-estar em pseudo direitos sociais (PEREIRA, 1996, p. 42)”.

<sup>59</sup> “Este setor articula uma heterogeneidade de organizações voluntárias sem fins lucrativos, incluindo desde associações comunitárias e locais de entre ajuda, até organizações articuladas em redes globais atuantes no plano de direitos humanos, na defesa das minorias, na defesa do meio ambiente, no desenvolvimento local, entre outras” (CARVALHO, 1999, p. 24).

<sup>60</sup> “No Brasil, durante séculos, a Igreja Católica, com suas inúmeras entidades mantidas com o mandato do Estado, era responsável pela prestação de serviços de saúde, educação e assistência social às camadas pobres da população. Essa importante rede de solidariedade permanece até os dias de hoje: escolas e universidades católicas, santas casas de misericórdia, orfanatos, creches, asilos, obras de caridade etc. Cabe ressaltar que, até meados do século XX, essa era a única rede de proteção social existente no país, formada quase que exclusivamente por organizações privadas” (CICONELLO, 2004, p. 47).

com fortes componentes de doação e de caridade, até meados do século XX (ARAÚJO, 2008). A necessidade econômica migratória do período<sup>61</sup>, por conseguinte, instituiu uma assistência social desvinculada da igreja católica:

Foi em meados das décadas de 1930 e 40 que a assistência social brasileira tomou um caráter laico, demarcado por um contexto político, econômico e social profundamente impregnado de valores como de desprendimento e de amor ao próximo. Nessa época, período em que Getúlio Vargas dirigia o Brasil, o Estado esboçou com mais objetividade suas preocupações com a pobreza e com os trabalhadores. (ARAÚJO, 2008, p. 31)

Essa preocupação Estatal, no entanto, foi transferida, muitas vezes, às entidades religiosas que já a realizavam, por via de repasses financeiros para a execução das ações. Assim, por meio de uma efetiva aliança entre fé e pátria (entre a poderosa Igreja Católica e o governo populista e ditatorial de Getúlio Vargas (1930-1945), realizaram-se maciços repasses de recurso públicos às escolas e obras sociais católicas espalhadas pelo País. Não é por acaso, portanto, que data desse período a origem e a estrutura da legislação – mantida até hoje – que regula as relações entre Estado e organizações privadas sem fins lucrativos, uma vez que a centralização e a provisão direta de serviços pelo Estado na área da educação, saúde e assistência não deixou de reservar um lugar para as organizações privadas sem fins lucrativos (DURÃO; LANDIN, 2004), e:

[...] com o tempo, essas três áreas de organizações vão-se diversificar quanto à origem, somando-se ao campo de outras religiões, assim como entidades crescentemente secularizadas, Educação, cultura, saúde e assistência social são áreas caracterizadas historicamente por funcionarem em colaboração com o Estado, sendo tradicionais receptoras de fundos públicos, mesmo que jamais houvesse políticas claramente definidas nesse sentido – sendo essa uma história pouco estudada. Perpassam parte desse campo os vícios históricos que marcam as relações entre sociedade e Estado no Brasil: clientelismos e favorecimentos políticos, com a transferência de recursos públicos para usos privados. (DURÃO; LANDIN, 2004)

O Estado Brasileiro sempre reconheceu, apoiou e incentivou com repasse de recursos públicos diretos e indiretos às associações e fundações voltadas para a

---

<sup>61</sup> “Momento político e econômico crítico no País, em face do processo migratório que se intensificava, da população da zona rural para a urbana, na busca de melhores condições de vida, agravado pela participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, entre outras medidas protecionistas do governo, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), instituição destinada à prestação de serviços assistenciais, valendo-se, para este fim, da presença do voluntariado” (ARAÚJO, 2008, p. 31).

prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e assistência social. As organizações que formam esse universo (que poderíamos chamar “assistencial filantrópico”, com uma presença religiosa muito forte, até os dias de hoje) sempre tiveram uma relação privilegiada com o poder público<sup>62</sup> (DURÃO; LANDIN, 2004).

O modo de regulação do setor privado ao longo dos anos, de acordo com os autores (MESTRINER, 2008; ARAÚJO, 2008; CICONELLO, 2004) vai caracterizando as preferências do Estado na ótica *filantrópica das ações assistenciais*. Esses processos históricos da filantropia brasileira foram adjetivados por Mestriner (2008) em seu estudo que compreendeu o período de 1930 a 1990.

O período dos anos 1930 foi denominado de *filantropia disciplinadora*, e trouxe a marca do enquadramento físico, moral e social do pobre (adulto ou crianças e adolescente, homem ou mulher), visando a eliminar sua “vadiagem”, tornando-o, para tanto, um “trabalhador produtivo e disciplinado, harmonizado com os interesses patronais” (MESTRINER, 2008, p. 35), ampliando, assim, o exército de mão de obra adequado às possibilidades de trabalho que se abria. Essa característica disciplinadora<sup>63</sup> evolui naturalmente para a *filantropia pedagógica profissionalizante* (partilhada sob o âmbito educacional), quando se efetivou uma sociedade urbano-industrial e o surgimento de exigências de capacitação profissional dos trabalhadores empobrecidos e, principalmente, de jovens e adolescentes para a formação de um contingente preparado para as necessidades industriais (MESTRINER, 2008).

Todavia, esse movimento renovador profissionalizante nem sempre alterou a tradicional relação de subalternidade<sup>64</sup> e favor aos mais vulneráveis. Formou-se,

---

<sup>62</sup> Cabe ressaltar que, inversamente, as organizações de caráter mais contestatório e crítico, como aquelas voltadas para a defesa e promoção de direitos, movimentos sociais, organizações que militavam em prol da democracia e expansão da participação política e social, sempre tiveram relações conturbadas com o Estado, marcadas por processos de repressão ou cooptação (DURÃO; LANDIN, 2004).

<sup>63</sup> Substituiu a filantropia higiênica, denominação dada por Adorno e Castro (1985) à forma anterior, que enclausurava loucos, leprosos doentes e transgressores.

<sup>64</sup> Ivete Simonato (2009, p. 2) discorre acerca do termo subalternidade, esse teria origem “na obra gramsciana, empregadas para designar a submissão de uma pessoa a outras, mais especificamente no contexto da hierarquia militar”. Posteriormente, afirma que “Gramsci amplia largamente o significado desse conceito, demarcando seus nexos dialéticos com o Estado, a sociedade civil, a hegemonia, a ideologia, a cultura e a filosofia da práxis. Sugere, no estudo das classes subalternas, a observação de uma série de mediações, tais como suas relações com o “desenvolvimento das transformações econômicas”; sua “adesão ativa ou passiva às formações políticas dominantes”; as lutas travadas a fim de “influir sobre os programas dessas formações para impor reivindicações próprias”; a formação de “novos partidos dos grupos dominantes, para manter o consenso e o controle dos grupos sociais subalternos”; a caracterização das reivindicações dos grupos subalternos e “as formas que afirmam a autonomia” (GRAMSCI, 2002, p.140).

assim, um conjunto complexo e heterogêneo – denominado “Terceiro Setor”<sup>65</sup> – que incorpora um sem número de segmentos distintos, agindo e interagindo simultaneamente sem um patamar político claro de avanço da cidadania, de modo que:

É um conjunto que engloba as formas tradicionais de ajuda mútua e ao mesmo tempo as novas associações civis e organizações não-governamentais; que agrega desde instituições as mais tradicionais, de caráter confessional ou religioso, voltadas para atividades assistenciais e beneficentes, sem qualquer compromisso político, até segmentos “politizados” que lutam por determinada causa, assumindo caráter reivindicatório ou contestatório junto à sociedade ou ao Estado. (MESTRINER, 2008, p. 35)

As formas assistencialistas, benesses são, todavia, ainda presentes no contexto atual de avanços conceituais e de gestão da Assistência Social. É afirmada por Araújo (2008) como presente também a solidariedade social doadora<sup>66</sup>, caracterizada como um modo de pensar e agir nas relações sociais de assistência na perspectiva de apaziguar as crises sociais. A aplicação das orientações dessa solidariedade social doadora, além de manifestar-se nas entidades sociais,

[...] pode ocorrer em uma organização social pública ou privada, sendo consideradas como uma atividade de humanização, face aos seus propósitos, sustentadas por uma filosofia moral e/ou ética. Portanto, não basta, na verdade, a boa vontade, a generosidade, a sensibilidade para que se garanta o não utilitarismo de um pelo outro, como também não garantem que haja dominação, alienação ou manipulação. (ARAÚJO, 2008, p. 35)

As manipulações e formas de alienação e dominação são presentes, portanto, também nas estruturas governamentais. Entretanto, os próprios teóricos do “Terceiro Setor” buscam apaziguar as crises sociais e as ideias de conflito de interesses da sociedade, como cita o estudo da Associação Brasileira de Organizações Não governamentais – ABONG. Evocam ao “Terceiro Setor”, assim, a colaboração e positividade de interação, diluindo a ideia de conflito ou contradição e,

<sup>65</sup> “Essa forma de expressão da sociedade civil, este conjunto de atividades e iniciativas privadas tomou hoje tal força e complexidade que passou a ser considerado (num conceito mais norte americano) um ‘Terceiro Setor’ – um setor não-governamental e não lucrativo (*nonprofit setor*) – alternativo aos tradicionais Estado e mercado. É pois, a sociedade produzindo bens, realizando serviços com função pública sem passar pela mediação do Estado; portanto, de natureza privada, porém sem gerar lucro” (MESTRINER, 2008, p. 36).

<sup>66</sup> Modo de pensar e agir nas relações sociais de assistência, apresentando nuances quanto aos seus propósitos de promover o desenvolvimento de processos de apaziguamento das crises sociais, expressões culturais de defesa de interesses sociopolíticos e econômicos, em nome da justiça social (ARAÚJO, 2008, p. 35).

portanto, tendem a esvaziar as dinâmicas politizadas que marcam, pela força das circunstâncias, a tradição associativa das últimas décadas (e talvez da história) do Brasil (ABONG, 2002).

O debate sobre o “Terceiro Setor” virou uma espécie de modismo no Brasil nos últimos anos, como aponta Ciconello (2004), e a utilização dessa expressão é feita de maneira incorreta no País, principalmente pelas empresas<sup>67</sup>. Essas parecem ser as maiores entusiastas da defesa desse conceito, ao qual são atribuídos valores e visões de mundo específicos os quais, divulgados pelos meios de comunicação, tornam-se referência para o debate público sobre a relação entre Estado e sociedade; a utilização de recursos públicos; as políticas sociais etc. No entanto, a utilização da expressão “Terceiro Setor”, amplamente divulgada pelas empresas encobre, na maioria das vezes, a perspectiva neoliberal de defesa do Estado Mínimo<sup>68</sup> adotada pelas empresas:

Por detrás dessa escolha de conceituação está a idéia de que o estado é ineficiente para resolver os problemas sociais e a solução está na eficiência do mercado, que aos poucos começa a atuar nas questões sociais por meio das instituições do “Terceiro Setor”. Como consequência, a ação social passa a ser associada a conceitos de mercado, como marketing e eficiência. Paralelamente a isso há uma tendência a desqualificar antigos campos de atuação social, como o campo das filantrópicas, que passam a ser consideradas “pilantrópicas”, atrasadas, ineficientes e não transparentes. (CICONELLO, 2004, p. 53)

Embora a atuação de algumas empresas na área social possa ser considerada na atualidade como positiva, a forma como esse processo vem se dando no Brasil é preocupante. As grandes empresas buscam, pois, libertar-se do que entendem por amarras (os direitos sociais) para adentrar a concorrência de um

---

<sup>67</sup> “Uma definição simplista para o Terceiro Setor, divulgada amplamente pela mídia e por alguns segmentos da sociedade civil brasileira, é a ideia de que “O primeiro setor é o governo, que é responsável pelas questões sociais. O segundo setor é o privado, responsável pelas questões individuais. Com a falência do Estado, o setor privado começou a ajudar nas questões sociais por meio de inúmeras instituições que compõem o chamado Terceiro Setor. Ou seja, o Terceiro Setor é constituído por organizações sem fins lucrativos e não-governamentais que tem como objetivo gerar serviços de caráter público” (CICONELLO, 2004, p. 52).

<sup>68</sup> Rubem César Fernandes analisa essa vinculação entre o business e o chamado “Terceiro Setor” como intrínseca: “Não há interesse coletivo que, aprendido como uma demanda efetiva, não possa, em princípios, tornar-se objeto de investimentos lucrativos. Educação, Saúde, ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, esporte, comunicação, geração de renda e trabalho etc. são evidentemente, fontes de prósperos negócios. A presença de um ‘Terceiro Setor’ sinaliza, contudo, que o mercado não satisfaz a totalidade das necessidades e dos interesses efetivamente manifestos, em meio aos quais se movimenta. O mercado gera demandas que não consegue satisfazer, lança mão de recursos humanos, simbólicos e ambientais que não consegue repor. Uma parte substancial das condições que viabilizam o mercado precisa ser atendida por investimentos sem fins lucrativos” (GIFE, 1997, p. 30).

mundo cada vez mais globalizado e, ao mesmo tempo, enfrentar a pobreza que é percebida como uma ameaça à ordem social na tentativa de “governar” ou “regulá-la”. Reforçam-se nesse processo, muitas vezes, a pobreza política dos “beneficiados” quando utilizados como “massa de manobra”, reiterando a concepção de benemerenes, na contramão dos direitos sociais e da cidadania<sup>69</sup> (CICONELLO, 2004). O autor apresenta três formas de apropriação difusa do conceito de “Terceiro Setor”, principalmente por setores empresariais, que geram várias distorções:

A primeira é a introdução de conceitos e valores de mercado estranhos e nocivos à área social (ou seja, práticas comuns na área empresarial como competição, *ranking* e prêmios, agora comuns no “Terceiro Setor”). A segunda distorção é o estímulo à criação de uma nova geração de organizações sem fins lucrativos, voltadas para o mercado, com base em uma lógica de prestação de serviços, sem nenhum fundamento social e com baixa capacidade contestatória e crítica. [...] Outra distorção refere-se à associação do conceito de “Terceiro Setor” a entidades privadas sem fins lucrativos com finalidade pública, induzindo a uma interpretação equivocada de que as entidades que compõem esse setor têm uma natural vocação pública. (CICONELLO, 2004 p. 54)

As distorções acerca da utilização de conceitos e valores de mercado nocivos à área social e na naturalização da vocação pública das entidades que compõem esse “novo setor” são identificadas no Estado do Rio Grande do Sul<sup>70</sup> principalmente com a implantação da Rede Parceria Social. Afirma o autor que a forma como o debate do “Terceiro Setor” vem ocorrendo no Brasil e maciçamente no RS “traz em si uma crítica indireta do papel do estado na redução da pobreza e promoção do desenvolvimento, objetivos esses que seriam realizados de forma mais eficiente pela iniciativa privada” (CICONELLO, 2004, p. 54). No entanto, a realização pela iniciativa privada de ações sociais em grande parte das vezes é a partir de seus princípios e interesses, descolados da concepção de direitos sociais e de cidadania. Nesse sentido, a ideia de um “setor social” em contraposição ao Estado e ao mercado gera um discurso homogeneizado, com forte tendência a eliminar os conflitos inerentes às dinâmicas da sociedade civil brasileira.

---

<sup>69</sup> “[...] a filantropia empresarial, da forma como vem sendo organizada no Brasil do fim do século XX, busca “governar” ou “regular” a pobreza, retirando da arena política e pública os conflitos distributivos e a demanda coletiva por cidadania e igualdade. Nesse sentido, ela pouco contribui para ampliar a cidadania social e, conseqüentemente, promover a inclusão social: ao contrário, tende a reforçar a pobreza política na medida em que os pobres e miseráveis são tratados como “massa de manobra”, impossibilitando que os mesmos se transformem em sujeitos críticos e autocríticos capazes de intervir nos seus destinos” (BEGHIN, 2003).

<sup>70</sup> As publicações do Estado acerca da divulgação da Rede Parceria Social vão ao encontro dessas distorções, apresentadas ao longo deste estudo.

Principalmente quando segmentos desse chamado “setor” pronunciam-se como representantes desse vasto universo de entidades que o compõem<sup>71</sup>, “defendendo interesses e posições, como se esse “setor” tivesse uma suposta identidade comum” (CICONELLO, 2004, p. 54).

Conclui-se, portanto, que o conceito de “Terceiro Setor” das organizações sem fins lucrativos mais atrapalha do que contribui para a tentativa de identificar o conceito legal de público entre as inúmeras, e de interesses diversos, organizações sem fins lucrativos brasileiras. Estudos específicos revelam que houve um maciço crescimento das organizações sem fins lucrativos no Brasil nas décadas de 1990 a 2010, e envolvem um significativo número de pessoas empregadas e movimentam uma expressiva economia, chegando a mais de cinco milhões de reais em remunerações, como apresentado no quadro a seguir:

<b>Número de unidades locais das entidades sem fins lucrativos</b>	<b>55.239</b>	<b>Unidade</b>
<b>Pessoal ocupado assalariado em 31/12 das entidades sem fins lucrativos</b>	<b>188.176</b>	<b>Pessoas</b>
<b>Salários e outras remunerações das entidades sem fins lucrativos</b>	<b>2.944.515</b>	<b>Mil Reais</b>
<b>Salário médio mensal das entidades sem fins lucrativos</b>	<b>4,20</b>	<b>Salários mínimos</b>
<b>Número de unidades locais das fundações privadas e associações sem fins lucrativos</b>	<b>29.645</b>	<b>Unidade</b>
<b>Pessoal ocupado assalariado em 31/12 das fundações privadas e associações sem fins lucrativos</b>	<b>149.200</b>	<b>Pessoas</b>
<b>Salários e outras remunerações das fundações privadas e associações sem fins lucrativos</b>	<b>2.549.534</b>	<b>Mil Reais</b>
<b>Salário médio mensal das fundações privadas e associações sem fins lucrativos</b>	<b>4,59</b>	<b>Salários mínimos</b>

Quadro 2 – As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2005  
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2005

Destarte, em nome de uma responsabilidade social ou solidariedade social doadora, entidades e organizações da sociedade civil (metamorfoseada em esfera

<sup>71</sup> Existem perfis, objetivos e perspectivas de atuação social bastante distintos que compõem esse “Terceiro Setor”. Os interesses às vezes são opostos, pois inclui-se nessa denominação os “movimentos sociais, organizações comerciais, clubes de futebol, hospitais e universidades privadas, fundações e institutos empresariais, clubes recreativos e esportivos, entidades ecumênicas e religiosas, organizações não governamentais, organizações filantrópicas, creches, asilos, abrigos, lojas maçônicas, centros de juventude, associações de interesse mútuo etc” (CICONELLO, 2004).



pública) por meio de parcerias e convênios com empresas realizam diversas ações da área social. Essas parcerias muitas vezes são administradas numa lógica caritativa ou repressora, escolhendo os públicos alvos e os destinando a ingressarem nos projetos de acordo com condicionalidades pré-determinadas por agentes não estatais. Essa forma de atuação retoma as velhas práticas assistencialistas e clientelistas de trato com a questão social, como também não desvela as forças conflitantes entre os distintos projetos políticos presentes na sociedade.

Nesse contexto dual de execução pela Esfera Pública os preceitos e intencionalidades destas ações da política de assistência social devem ser fiscalizados, até mesmo por ainda serem recentes e muito passíveis de incompreensão na sua concepção. Essa histórica e nebulosa área de abrangência (por atender de forma assistencialista as necessidades da população) a pouco foi explicitada e normatizada suas verdadeiras incumbências (BRASIL/PNAS, 2004<sup>72</sup>). Por este motivo, também se tornam mais obscuros os interesses não democráticos e ou imediatistas aos processos sociais a serem desenvolvidos com ações ditas de assistência social.

Há em cena nesse contexto das parcerias com as empresas para uma possível “agilização das ações” uma lógica atravessada de “empresário-cidadão”, que se caracteriza por ser moderno, consciente, engajado na campanha pela responsabilidade social, como explica Garcia (2004), e que seria capaz, portanto, de “fomentar a gestão eficiente do social”. Apresenta-se, ainda, um conteúdo que se pretende novo, fora do campo religioso da filantropia puramente, pois a:

[...] filantropia empresarial pretende trazer para a ação social referências de eficácia e eficiência não reconhecidas pela histórica atuação do Estado como articulador oficial dessa esfera. Nessa crítica ao Estado mal-empendedor, o discurso da cidadania empresarial acaba por ocultar a mais notável acepção de cidadania no mundo moderno, garantida pelo Estado através de leis e de institutos capazes de assegurar seu cumprimento. (GARCIA, 2004, p. 26)

A discussão de Estado mal-empendedor muitas vezes foi confirmada pelo volume de recursos despendidos e uma gestão e/ou execução não correspondente,

---

<sup>72</sup> A Política Nacional de Assistência Social focou legalmente o público de atenção da área e também classificou as modalidades de atendimento nos três níveis de gestão: atenção básica, alta, baixa e de média complexidade.

em virtude da Política não ter garantido percentual legal a ser alocado no orçamento da União, Estados, e Municípios e, portanto, legitimados para serem cobrados, embora nesta área outras dificuldades, interesses, e empecilhos atrapalhem uma execução de qualidade das ações. As intenções político-governamentais apresentam limites e possibilidades às aprovações de leis e programas sociais, a exemplo dos entraves na promulgação da LOAS. No entanto, faz-se necessário saber que, em favor das empresas que aderiram a essa forma de auxílio ao social, conforme a Lei de Solidariedade (2002), elas vêm a receber pelo Estado o selo de certificação "Compromisso com a Inclusão Social", que poderá ser aplicado em todos os materiais de divulgação das empresas, conforme prescreve a referida Lei. Assim, há a introdução da lógica mercantil às ações sociais no Rio Grande do Sul com o chamamento à Responsabilidade Social Empresarial.

Percebe-se, a partir do exposto, que a tradição conceitual da assistência na sociedade brasileira “prioriza a propensão de apreendê-la não pelo seu conteúdo e substância, com base na dinâmica da realidade em que ela se constitui e se processa, mas pelas suas manifestações gerais mais aparentes” (PEREIRA, 1996, p. 34). Desse modo, a ampliação do atendimento aos diferentes grupos socioeconômicos por meio da política de assistência social, considerando as diferentes vulnerabilidades sociais que se apresentam a todos os cidadãos, ainda é pouco reconhecida no conjunto da sociedade, apesar de estar em plena implantação no País. Como também se realiza, em grande parte, longos debates acerca de debilidades de programas governamentais, descolados aos avanços da Política Nacional como um todo, vindo a recriminar os sujeitos que dela podem acessar – pela necessidade, por seus mais redutíveis critérios, em detrimento dos avanços e de necessárias proposições políticas coletivas.

Pode-se, assim, compreender os conceitos da assistência social pertinentes a cada interesse dos grupos dominantes da esfera governamental, que, conseqüentemente, infligiam diretamente à qualificação ou não das políticas de proteção social ao longo das décadas no Brasil. De modo que historicamente e “essencialmente essa política atende às conseqüências socioeconômicas e culturais dessas contradições, manifestadas nas populações e famílias brasileiras” (PEREIRA, 1996, p. 34), e se não havia possibilidades mais concretas e de compreensão de direito social para contestá-las, permaneciam práticas clientelistas e fragmentadas.

Perpetuou-se, de tal modo, no século XX e início do XXI – mesmo com a implantação do SUAS que trouxe enormes avanços – fruto dessas incompreensões críticas e dos grandes equívocos conceituais, as práticas imediatistas de diversos atores sociais, como empresas, organizações não governamentais, pastorais e grupos solidários. Os limites desses dois equívocos conceituais (*Latu e Stricto Senso*) fixam-se no total desprezo pelo que é central no esforço de conceituação de qualquer política: a consideração de seu *caráter contraditório*. Desse modo essas práticas podem servir tanto ao interesse da lógica lucrativa, objetivando a apaziguar os conflitos sociais de empresas, comunidades ou estados, quanto a atender aos interesses e necessidades sociais básicas da população<sup>73</sup>, garantidas na Constituição e nos atual Sistema de Proteção Social.

A Assistência Social, portanto, obrigatoriamente deve ser analisada por sua contradição fundamental, pois há a coexistência de afluência com a pobreza e, por conseguinte, do princípio de rentabilidade econômica com o princípio da atenção às necessidades sociais em um mesmo modo de produção (PEREIRA, 1996). Tencionam-se, assim, esses interesses dentro o Estado, provocando forças conflitantes na sociedade e dentro das instituições<sup>74</sup>, uma vez que a:

[...] história da Assistência Social é a história dessa tensão contraditória, pois a proteção dos desiguais nada mais é do que o esforço de realização dos requerimentos de atenção às necessidades sociais, contraposto e imbricado aos requerimentos da rentabilidade econômica. (PEREIRA, 1996, p. 38)

A Assistência Social, quando não analisada por sua veia histórica, acarreta, como aponta Pereira (1996), em uma confusão de causa e efeito das necessidades básicas da população, descolando-se o movimento macro-societário neoliberal, bem como de confusão das dimensões formal – repassada de problematização individual<sup>75</sup> – em contraponto à questão social não apresentadas nas mídias às massas, desconsiderando a construção estrutural contraditória. Essa

---

<sup>73</sup> Discussão mais aprimorada a respeito dos Mínimos Sociais e Necessidades Básicas em Pereira (2000).

<sup>74</sup> E ainda, como aponta a autora, com o modo capitalista, há o aparecimento da negação da lógica de acumulação e rentabilidade econômica do sistema por meio do princípio de justiça social de atendimento às necessidades sociais, muitas vezes salientadas por meio do enaltecimento dos direitos civis em detrimento dos sociais.

<sup>75</sup> A constante tentativa de explicar o campo assistencial como decorrência de desajustes individuais, traz respostas às demandas como repressão individual até a benemerência. Seu caráter assistencialista traduz-se pela ajuda aos necessitados, pela ação compensatória, por uma política de conveniências eleitorais e pelo clientelismo (COUTO, 2004).

problematização individual é contraditória à cidadania, pois “a cultura da personalização, por marginalizar o indivíduo no seu processo de atendimento, opõe-se frontalmente à realização da cidadania, que supõe direito à seguridade social, com políticas públicas efetivas de proteção social” (MESTRINER, 2008, p. 49). Perpetuam-se, assim, as práticas assistencialistas<sup>76</sup> e clientelistas em relação aos direitos garantidos em leis dessa política, historicamente, caracterizada pela sua veia caritativa e de benesse.

Esses equívocos conceituais, por outro lado, podem incorrer na visão essencialista de Estado: esse como único provedor e responsável pelas políticas, em detrimento do reconhecimento da autonomia relativa da sociedade e do reconhecimento dos conflitos de classe que engendram a assistência, desvinculando-se ações efetivas realizadas por históricas e qualificadas instituições, seladas por meio de convênios ou outros contratos. A Assistência Social inclui, portanto, ações de responsabilização à esfera estatal prescritas na Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993). Essa Lei inclui também ações desenvolvidas a partir de convênios e parcerias com a sociedade civil, e suas modalidades de atenção foram modificadas e qualificadas na Política Nacional de Assistência Social – (BRASIL, MDS/PNAS/2004), que organiza a gestão de forma descentralizada, diferente da anterior difusão dos recursos remetidos à área.

A partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social, aprovado em 2005, esses recursos historicamente caracterizados e fragmentados, utilizados para fins clientelistas, ou em projetos pontuais de governantes e benesses da sociedade, foram redirecionados ao Fundo Nacional de Assistência Social, e respectivamente, aos Fundos Estaduais e Municipais, para o financiamento da gestão descentralizada em cada esfera de governo, descrito na figura a seguir:

---

<sup>76</sup> O grande exemplo dessa perpetuação assistencialista constitui-se da continuidade dessas práticas mesmo após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, no governo de Itamar Franco. Embora intensos embates políticos, quando do indeferimento no governo de Fernando Collor, seguiu-se a lógica assistencialista com o Programa Comunidade Solidária, implantado em 1995, pelo Ex-Presidente Fernando Henrique, desconsiderando-se o caráter de política e a referida normatização legal da Política de Assistência Social (RAICHELIS, 1998; COUTO, 2004).



Figura 1 – Gestão SUAS  
Fonte: (BRASIL/MDS, 2009)

O poder público pode celebrar contratos com entidades sem fins lucrativos, geralmente precedidos de licitação. As características dos contratos se diferenciam das dos convênios<sup>77</sup> e das parcerias, pois no contrato os interesses são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos. Os entes conveniados, por sua vez, têm objetivos institucionais comuns e se reúnem, por meio do convênio, para alcançá-los; e, por almejam o mesmo objetivo, os signatários não são, a rigor terminológico, partes, e não cobram taxa ou remuneração entre si.

Todavia, no contrato o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante para o repassador a utilização que dele será feita. Contrariamente no convênio, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim se um particular recebe verbas do poder público em decorrência de convênio, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos no convênio. Por essa razão a entidade está obrigada a prestar contas de

<sup>77</sup> O convênio – disciplinado [anteriormente] pelo artigo 116 da Lei Federal nº 8.66/93 – foi concebido originalmente como um instrumento para formalizar acordos internos ao setor público, isto é, entre entidades governamentais. No entanto, também pode ser empregado para designar acordo entre entidades sem fins lucrativos e o poder público (federal, estadual ou municipal) (BARBOSA, 2004, p. 26).

sua utilização, não só ao ente repassador, como ao Tribunal de Contas da esfera governamental (BARBOSA, 2004).

Os Termos de Parceria foram instituídos pela Lei nº9.790/99 como instrumento de cooperação entre o setor público e as organizações da sociedade civil de interesse público, qualificadas como Oscips, para o fomento e a realização de projetos. Disciplinados pelo decreto nº 3.100/99, tinham (até a alteração do MDS em 2007<sup>78</sup>), por sua vez, procedimentos mais simples do que os vigentes para celebração, execução e prestação de contas de convênios. Dessa forma o Termo de Parceria é entendida por Barbosa (2004) – e por autores de uma Cartilha editada pelo extinto Conselho do Comunidade Solidária – como uma importante inovação de acordos de cooperação entre Oscips e órgãos das três esferas de governo por seus procedimentos mais simples<sup>79</sup> que os utilizados para a celebração de um convênio. Em contrapartida, esse mesmo conselho gerenciava ações que iam na contramão da políticas de assistência social, recém regulamentada a partir de sua Lei Orgânica. Reedita-se, assim, por meio das parcerias com o “Terceiro Setor”, a preferência estatal de repasse dessas responsabilidades, o que culminou na elaboração da Lei de Solidariedade no RS:

O fator propulsor da criação da Rede Parceria Social foi a existência de um mecanismo de incentivo ao investimento social no Estado: a Lei nº 11.853/2002, conhecida como Lei da Solidariedade. A lei baseia-se na renúncia fiscal do Estado, possibilitando às empresas o repasse de valores relativos ao ICMS devido a projetos sociais. Neste formato, uma empresa investe 25% do valor total de um projeto, enquanto o governo, através da renúncia fiscal, investe os 75% restantes, colocando à disposição recursos que *irão reverter em benefícios sociais, ações de inserção e cidadania, transformação pessoal, aprendizagem.* (SJDS, 2009)

A Lei da Solidariedade permite, portanto a renúncia fiscal de até 75% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) por parte do governo

---

<sup>78</sup> “A Norma Operacional Básica – NOB/SUAS cita em seu item 5.4 que: [...] *“também são objetos de novas regulações e nova sistemática os repasses efetuados para apoio financeiro a projetos e programas não continuados, para os quais permanece o mecanismo de convênio, mediante a instituição de sistemática própria”*. Essa iniciativa baseia-se no fato de que a Assistência Social conta com prerrogativas legais que permitem simplificar sobremaneira o grau de exigências documentais para processos em seu âmbito” (MDS, 2010).

<sup>79</sup> “[...] diante da qualidade do instrumento e da crescente adesão das entidades de fim público à qualificação como Oscip, pensamos que tenderá a ser adotada, com êxito, pelas esferas de governo em benefício de toda a sociedade civil” (BARBOSA, 2004, p. 44), Cartilha “COMUNIDADE SOLIDÁRIA. OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – A Lei nº 9.790/99 como alternativa para o “Terceiro Setor”, 2. ed. Brasília, 2002. Disponível em <<http://www.comunidadesolidaria.org.br>>

do Estado para que as empresas e entidades do “Terceiro Setor” possam aplicar em projetos sociais “Se uma empresa recolhe até R\$ 50 mil por mês de ICMS, pode contribuir com 20% em projetos sociais, abatendo 75% dos 20%” (STDS, 2012). O recurso da RPS é, portanto, maciçamente oriundo da esfera estatal, isentado das empresas para essas ações, porém não deixa de ser recurso público, pois:

Embora a União, os Estados e municípios tenham o poder (conferido pela Constituição) de instituir impostos sobre determinados fatos geradores, podem, por meio da lei, isentar determinadas pessoas, coisas ou situações, do pagamento de certos tributos. Caracteriza-se como recurso público indireto. (CICONNELO, 2004. p. 66)

E, para a gestão das ações da Lei de Solidariedade/Rede Parceria Social, divulgada como vinculada à política, os recursos estatais não foram remetidos ao Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS/RS – como preconiza a NOB/SUAS (BRASIL, 2005), foi criado outro Fundo por Lei Estadual própria para compor a isenção fiscal<sup>80</sup>, ou os chamados “incentivos fiscais” estatais realocados (SOARES, 2008). E a articulação com as entidades é firmada por meio do Termo de Parceria, no intuito de realização de ações denominadas “de inclusão social”.

O Artigo nº 9 da Lei das Oscips (BRASIL/MDS, Lei nº 9.790/00) define que o Termo de Parceria é considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as “entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º da referida Lei. Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos pela Lei nº 9.790/00. Considera-se sem fins lucrativos:

[...] a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social. (BRASIL/MDS, 2000)

---

<sup>80</sup> Isenção fiscal: embora a União, os Estados e municípios tenham o poder (conferido pela constituição) de instituir impostos sobre determinados fatos geradores, podem, por meio da lei, isentar determinadas pessoas, coisas ou situações, do pagamento de certos tributos. Caracteriza-se como recurso público indireto (CICONNELO, 2004, p. 66).

A reforma administrativa da década de 1990 salta, portanto, da relação de distribuição da tradicional ajuda pontual, mediada pelo arbítrio de organizações sem fins lucrativos, para uma forma de parceria aparentemente nova por meio das OSCIPs, mas que não se assenta no dever do Estado de provisão de direitos de assistência social (MESTRINER, 2008). A modalidade de parceria com as organizações da sociedade civil e empresariado instituída no RS em 2002 por meio do PAIPS se reedita e se amplia com a Rede Parceria Social, aprovada em 2007, que nos dizeres do governo do período se qualificou como o “novo paradigma do desenvolvimento social”, pois afirmou-se que “com a Rede Parceria Social o Governo do Estado inova e qualifica a atuação do “Terceiro Setor”” (RS/SJDS).

Sabe-se, no entanto, que não é incomum ver a referida Política ser gerida com cunho clientelista ou atendendo a interesses particulares ou de grupos historicamente instituídos, essencialmente por ausências ou incompreensões do papel fiscalizador das ações pelos conselheiros e sociedade política como um todo, como foi discutido em estudos anteriores (SOARES, 2008). No sentido de elucidar os espaços de controle social fiscalizador da política, considerações sobre os conselhos gestores da política de assistência social serão aprofundadas no próximo capítulo<sup>81</sup>.

A inserção na Seguridade Social, de acordo com o prescrito na Política Nacional de Assistência Social de 2004, aponta a assistência social como Política de Proteção Social, articulada, de maneira intersetorial, a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. O documento – PNAS (BRASIL, 2004) refere-se a conceituação de Proteção Social elaborada por Di Giovanni (1998, p.10) como:

---

<sup>81</sup> Destaca-se a responsabilidade do Conselho Nacional de Assistência Social como instância de: monitoramento, fiscalização, normatização da política de assistência social, no âmbito da rede pública e privada. A atuação do Controle social democrático do CNAS na perspectiva do art. 18 da LOAS que estabelece como suas competências I – aprovar a Política Nacional de Assistência Social; °II – normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; normatizar, regular, acompanhar e fiscalizar, zelar pela efetivação, apreciar e aprovar, aprovar critérios, acompanhar e avaliar, estabelecer diretrizes, oportunizou vários avanços, pois o CNAS instituiu um GT, por meio da Resolução CNAS nº 03, de 15 de fevereiro de 2011, alterada pela Resolução CNAS nº 12, de 20 de abril de 2011, para discussão, de forma ampla e intersetorial, dos incisos III e IV do artigo 2º da LOAS. Atualmente, com a redação dada pela Lei 12.435/2011, esses dispositivos correspondem às alíneas c e d do inciso I do art. 2º da LOAS, que apontam como objetivos da assistência social: °I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: [...] °c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; °d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.



[...] as formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. [...] Nesse conceito também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades. (BRASILPNAS/2004, 2005, p. 31)

Nessa perspectiva, a NOB-SUAS entende por Proteção Social “o enfrentamento a situações de vitimização, fragilizadas, contingências, vulnerabilidades e riscos a partir de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios” (BRASIL/MDS, 2005). Para sua efetivação, a proteção social é orientada pelos seguintes princípios: matricialidade sócio familiar, socioterritorialização, proteção pró-ativa, integração à seguridade social, integração às políticas sociais e econômicas. Além disso, tem por objetivos: a garantia de segurança de acolhida, a garantia de renda, a garantia de convívio ou vivência familiar, comunitária e social e a garantia de sobrevivência a riscos e circunstâncias.

Afirma-se, assim, que a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários<sup>82</sup> e espaço de ampliação de seu protagonismo (BRASIL/MDS/2004). E, para tanto, a proteção social deve garantir as seguintes seguranças: *de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar*. Para melhor compreensão dessas seguranças realizou-se uma breve síntese, que auxiliará no entendimento dos objetivos da Política:

A *segurança de rendimentos*, conforme o documento citado, não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. “É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das

---

<sup>82</sup> Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências exclusão pela pobreza e, ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL/MDS, 2004, p. 33).

condições básicas para sua reprodução social em padrão digno de cidadania”. (BRASIL, PNAS/2004, 2005, p. 31).

*A segurança de acolhida* é entendida como uma das seguranças primordiais da política de assistência social, pois ela opera com a provisão dessas necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social.

Todavia é possível, pela histórica desigualdade social do país, que alguns indivíduos não conquistem por toda a sua vida “ou por um período dela, a autonomia destas provisões básicas, por exemplo, pela idade (uma criança ou um idoso) por alguma deficiência ou por uma restrição momentânea, ou contínua da saúde física ou mental” (PNAS/2004, 2005, p. 31). Desse modo os benefícios, programas e serviços da assistência social quando compreendendo esses princípios, planejados, com intencionalidade social e qualificados na perspectiva da emancipação e autonomia, tornam-se primordiais. Outras situações apresentadas pela PNAS que pode demandar a acolhida é a necessidade de separação da família ou da parentela por múltiplas situações:

[...] como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade. Podem ocorrer também situações de desastre ou acidentes naturais, além da profunda destituição e abandono que demandam tal provisão. (BRASIL/2005 p. 31)

*A segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio* é uma das necessidades importantes a ser preenchida e ampliada pela política de assistência social, pois supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações. É próprio da natureza humana o comportamento gregário, de modo que é na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade, e, deste modo,

A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio. (BRASIL/MDS, 2005, p. 31)

Nesse sentido de abrangência de múltiplas dimensões do ser social é que a Política Pública de Assistência Social marca sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidades de Estado próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros (BRASIL/MDS, 2005). As responsabilidades a cada esfera estatal foram afiançadas com a implantação do Sistema Único de Assistência Social, em todo o território Nacional, a partir da NOB-SUAS 2005. Abaixo figura ilustrativa sobre a concepção e marco legal do apoio e acompanhamento da LOAS:



### **CONCEPÇÃO E MARCO LEGAL DO APOIO E ACOMPANHAMENTO**

**LOAS:** Art. 12 e 13 Compete à União, e Estados apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento a pobreza.

**NOB SUAS 2005:**

\_ Compete aos Estados prestar apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus sistemas municipais de Assistência Social e à União apoiar tecnicamente os estados e o DF na implementação dos Sistemas Estaduais e do DF de assistência social

Figura 2 – SUAS – Concepção e marco Legal do Apoio e Acompanhamento

O SUAS estabelece a criação de uma rede socioassistencial para afiançar a seguranças sociais descritas. A rede sócio-assistencial se caracteriza por um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que ofertam e operam benefícios, serviços programas e projetos, de modo articulado para a provisão de proteção social básica e especial e por níveis de complexidade de proteção social às famílias e usuários (PRATES, 2006). Essa deve caracterizar-se por um processo democrático de tomada de decisões e de implementação de ações, fundado no compartilhamento de valores e de propostas<sup>83</sup>. Para tanto, torna-se

<sup>83</sup> A rede socioassistencial diferencia-se do Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social (Rede SUAS). Esse sistema surgiu para suprir necessidades de comunicação no âmbito do SUAS e de acesso a dados sobre a implementação da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, MDS, 2004). Iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Rede-SUAS "serve como instrumento de gestão e divulgação a gestores, técnicos, entidades, sociedade civil e usuários. A Rede organiza a produção, o armazenamento, o

indispensável a negociação das diferenças, dos interesses de cada ente federado da política abordado na Figura 1, pois o compartilhamento de responsabilidades é uma construção em processo que se define pela expressão de valores comuns por parte dos envolvidos, convocados por uma liderança, nesse caso estatal, e que vai se ancorando na mobilização dos atores e na discussão e superação dos conflitos (MESTRINER, 2008).

A rede socioassistencial proposta e implantada nacionalmente pelo SUAS enquadra-se no novo padrão de parceria que sustenta de fato uma política social alicerçada no padrão de qualidade, efetividade e direitos de cidadania, como sugere a perspectiva de rede de Mestriner (2008). A rede socioassistencial divide-se a partir de duas dimensões: a Rede de Proteção social Básica e a Rede de Proteção Social Especial.

A Rede de Proteção Básica tem por referência o serviço de acompanhamento de grupos de famílias sob a situação de vulnerabilidade social, a serem atendidas por Serviços Socioassistenciais de acordo com a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade do SUAS. Os níveis de complexidade são diferenciados pela Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, deliberada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e são atendidos por meio de serviços à população:

---

processamento e a disseminação dos dados. Com isso, dá suporte a operação, financiamento e controle social do SUAS e garante transparência à gestão da informação. A Rede SUAS é composta por ferramentas que realizam registro e divulgação de dados sobre recursos repassados; acompanhamento e processamento de informações sobre programas, serviços e benefícios socioassistenciais; gerenciamento de convênios; suporte à gestão orçamentária; entre outras ações relacionadas à gestão da informação do SUAS”.

<b>I – Serviços de Proteção Social Básica:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);</li> <li>b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;</li> <li>c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.</li> </ul>
<b>II – Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);</li> <li>b) Serviço Especializado em Abordagem Social;</li> <li>c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);</li> <li>d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;</li> <li>e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.</li> </ul>
<b>III – Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: Abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva.</li> <li>b) Serviço de Acolhimento em República;</li> <li>c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;</li> <li>d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.</li> </ul>

Quadro 3 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais  
 Fonte: Elaborado pela Autora, (dados extraídos de Brasil/MDS/CNAS, 2009)

Voltada para a área de atendimento, essa resolução organizou os serviços por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, e veio atender a um universo de 90% das entidades que recebem financiamentos públicos, segundo os dados do CENSO SUAS (MDS/CNAS, 2010). Conforme o SUAS, a Rede de Proteção Básica é o principal lócus para o desenvolvimento das ações e concessão de benefícios considerados de proteção básica, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. Estes são

[...] espaços físicos, preferencialmente localizados em áreas onde há maior concentração de população em situação vulnerável ou de fácil acesso a esses grupos. Nos CRAS, o Sistema prevê que sejam desenvolvidos os serviços socioeducativos, avaliados os Benefícios Eventuais e os Benefícios de Prestação continuada e ofertados os Serviços e Projetos de capacitação e inserção produtiva. (PRATES, 2006, p. 53)

Estes centros seguem a perspectiva da territorialidade<sup>84</sup>, e são distribuídos nos municípios de acordo com a identificação, em cada território, de mil famílias em vulnerabilidade social. De maneira mais regionalizada nos estados, as ações de proteção especial, conforme estabelece o SUAS, destinam-se ao enfrentamento do trabalho infantil, ao atendimento a usuários de substâncias psicoativas, ao enfrentamento de situações de abuso e exploração sexual, situações de negligência, maus tratos e violência, e ao acolhimento de adolescentes em medida socioeducativa e processos de rualização. Para tanto,

o sistema prevê unidades como albergues, abrigos e moradias provisórias, para adultos e idosos; repúblicas, casas de acolhida e abrigos, para crianças e adolescentes; serviços especiais de referência para pessoas com deficiência, abandono, vítimas de negligência, abusos e outras formas de violência, além de ações de apoio a situações de riscos circunstanciais em decorrência de calamidades e emergências. (PRATES, 2006, p. 53)

A seguir, apresenta-se uma figura ilustrativa dos serviços e proteções que compõem os CRAS e os CREAS:

---

<sup>84</sup> A Territorialidade da Política de Assistência Social atua na perspectiva de totalidade a partir da integração e articulação entre as políticas que atuam no território. Essa perspectiva de atuação visa a superar a fragmentação, segmentação e focalização; por meio, contudo, da valorização da diversidade de condições, universos culturais, características dos sujeitos que habitam o território, Introdução do georreferenciamento como ferramenta. Propõe que a população assuma papel ativo no processo de reestruturação da política e da rede, pois é no espaço do território que os sujeitos vivem o seu cotidiano e onde as desigualdades se expressam, bem como as formas empreendidas por eles para enfrentá-las. Ainda há o entendimento, nessa perspectiva, de que as desigualdades também se expressam pela exclusão territorial e que algumas áreas concentram maiores contingentes de população vulnerabilizada, logo, devem ser priorizadas em termos de cobertura (MDS, 2005).

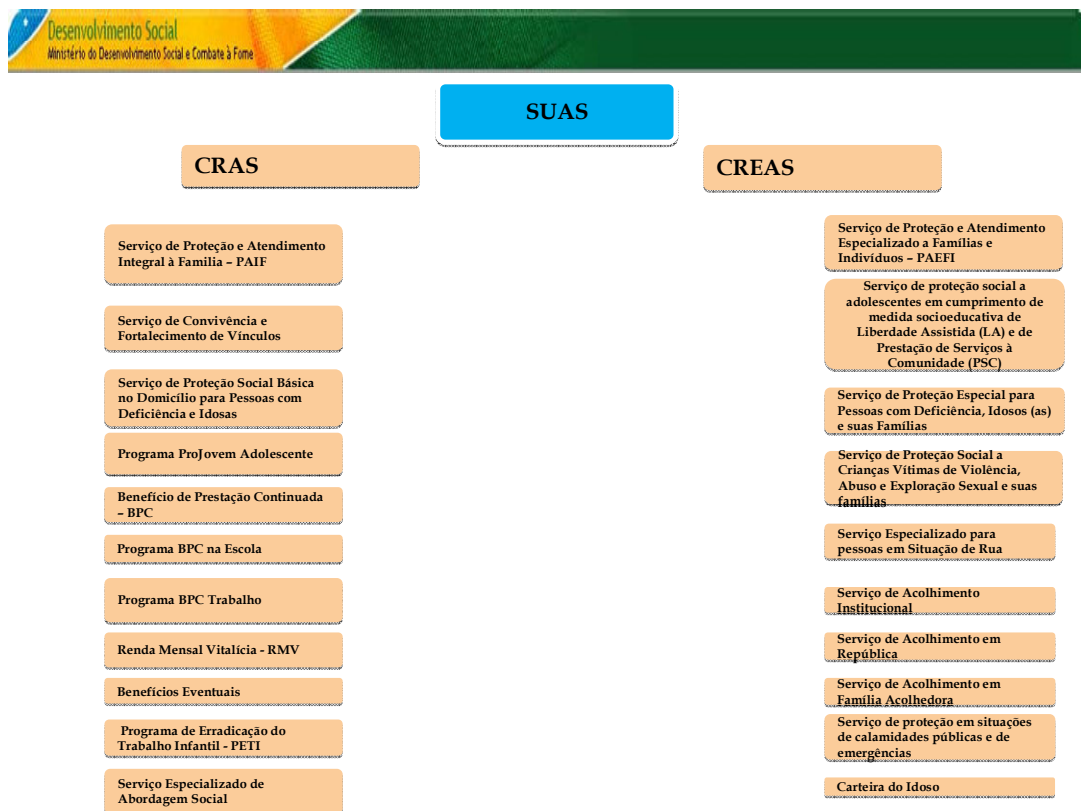


Figura 3 – CRAS e CREAS

A Política de Assistência Social considera que a constituição de rede pressupõe a presença do Estado como referência global para a sua consolidação como política pública. Além disso, ao invés de substituir a ação do Estado, a rede deve ser alavancada a partir de decisões políticas tomadas pelo poder público em consonância com a sociedade.

Trata-se de uma estratégia de articulação política que resulta na integralidade do atendimento; Cabe ao poder público conferir os esforços sociais a fim de compor a prática de ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação. (KERN, 2006, p. 70)

A operacionalização da política de assistência social por meio da rede socioassistencial, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. Trabalhar em rede, nessa concepção territorial da PNAS significa ir além da simples adesão, pois há necessidades de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação e na focalização das ações sociais. E, embora a gestão

se caracterize como de primazia estatal, é repassada grande parte das responsabilidades da gestão à Rede Privada de Assistência Social do SUAS, por meio dos convênios, a entidades assistenciais inscritas nos conselhos de assistência social. Contudo, a responsabilidade do monitoramento são estatais:

A proteção básica pode ser complementada por convênios que ampliem vagas, por exemplo, para serviços socioeducativos, para complementar as necessidades demandadas pela população, no entanto, as funções de monitoramento da rede socioassistencial, devem ser exercidas diretamente pelo município, de modo a garantir a primazia do Estado na condução da política, conforme determinam a PNAS (2004) e a LOAS (1993). (PRATES, 2006, p. 53)

A partir do Censo SUAS de 2010 (MDS/CNAS, 2010) identificou-se que 9398 entidades compunham a Rede Privada de Assistência Social no País, dentre as quais, 7304 eram por intermédio jurídico de convênio. O Estado do RS é o quarto em maior número de entidades da Rede Privada, 716 entidades distribuídas em 119 municípios abaixo somente de SP (2008 entidades), Minas Gerais (1960 entidades), e do Paraná (1099 entidades). O maior percentual de atendimentos da Proteção Social Básica (33,5%), de acordo com o MDS (2010) vincula-se ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes de 06 a 15 anos. Porém, a partir de estudos da política de assistência social desenvolvidos pelo CNAS, verifica-se que o SUAS estabelece novas bases de relação entre Estado e sociedade civil e prevê que as entidades que compõem a rede sócio assistencial prevista deverão atuar como cogestoras e corresponsáveis pela garantia de direitos desenvolvendo ações de qualidade passíveis de avaliação. Para tanto, responsabiliza o poder público pela transição de todos os agentes desta política, Organizações Governamentais e/ou, Organizações Não governamentais – ONGs, do campo de filantropia e da benemerência para o da cidadania e dos direitos. Deste modo a perspectiva de qualificação do trabalho em redes pressupõe não a substituição de atribuições, mas a complementaridade e a parceria entre o Estado e a sociedade civil no intuito de evitar superposições, paralelismo de ações e a dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros (MESTRINER, 2008).

Cabe ao Estado primazia da responsabilidade na condução da política, e este deve ser o coordenador do processo de articulação e integração da rede e demais segmentos colaboradores em torno de situações ou de territórios, empreendendo estratégias que otimizem as ações e que resultem na integralidade



do atendimento. por outro lado, cabe à Sociedade Civil o controle social sobre a política; a organização de fóruns de participação popular; e a articulação e união dos conselhos.

O trabalho em redes, contudo, por envolver mudança ou deslocamento de poder interfere no poder existente, e alguns certamente perderão poder ou terão essa sensação ao atuar em rede (MESTRINER, 2008), necessitando-se assim, de uma forte e articulada gestão. Essa atuação coletiva também envolve a manifestação pública das dificuldades dos atores e a colocação de seus recursos para compartilhamento, o que gera muitas tensões no processo. Nesse sentido, de acordo com Mestriner (2008) o compartilhamento torna-se conflituoso e supõe a construção de contratos ou pactos para a ação, gerenciados e monitorados pelo Estado e, por isso mesmo, temporários. Implica-se, assim, uma rediscussão periódica das ações e dos processos, com todos os atores envolvidos, principalmente nos órgãos do controle social da política.

Todavia o entendimento de controle social dos conselhos gestores, suas diferentes nuances e funções fiscalizadoras, como o próprio conhecimento de esferas conselhistas se faz muito incipientes no conjunto da sociedade brasileira. Deste modo, para haver um efetivo controle social democrático é necessário que se tenha – ou que se produza – materiais e elementos avaliativos acerca dos programas, projetos e serviços a serem fiscalizados e verificados. Como aponta Silva (2001, p. 30) “ainda que por diferentes razões a participação da população e dos usuários não se realize durante o processo avaliativo, entende-se, hoje, como fundamental a publicização dos resultados da avaliação para envolvimento da sociedade” nesses espaços democrático-participativos e de controle social.

No Brasil, historicamente: “É sabida a dificuldade de incorporação dos resultados da avaliação nas decisões governamentais, no planejamento e execução da política social”. Porém, “[...] essa incorporação poderia ser feita pela pressão da sociedade, instrumentalizada com as informações publicizadas pela avaliação” (SILVA, 2001, p. 31), pois é com a publicização que a avaliação alcança seu fim último: os beneficiários, a sociedade como um todo, para assim poder vir a confrontar os resultados e exigir seus direitos.

É nesse sentido que a avaliação aparece também como estratégia de construção da esfera pública, como mecanismo de articulação entre estado e sociedade civil em uma perspectiva de crescente democratização da

sociedade brasileira, em uma nova ordem social que valoriza a universalização dos direitos de cidadania. Compreende-se que somente com práticas verdadeiras democráticas, instauradas em espaços públicos de forma transparente, processual e intersubjetiva, podemos lutar pela instauração de espaços democráticos. Dessa forma, a noção de esfera pública é condição indispensável para o estabelecimento de uma nova perspectiva de avaliação. (SILVA, 2001, p. 31) [grifo nosso]

É função da Esfera Pública<sup>85</sup>, portanto, iluminar as questões públicas, interesse comum, proporcionando um espaço de visibilidade para discussões coletivas, de modo que a esta remete a um espaço de revelação das contradições, mas este deve, pois, ser construído na dimensão de transparências principalmente às políticas sociais que historicamente forjaram interesses clientelistas e assistencialistas. Dessa forma, o espaço público coloca-se como condição de construção, consolidação e aperfeiçoamento do processo democrático (SILVA, 2001), quando publicizadas<sup>86</sup> as questões orçamentárias e de projetos políticos distintos e avaliativas pelos órgãos competentes, com a devida fiscalização e transparência das ações. Contudo, os resultados da avaliação somente “tomam um caráter público quando são abertos ao conhecimento de todos, por contraposição às avaliações tradicionais em que estes resultados são privatizados, já que são restritos a poucas pessoas e que, no limite, se caracterizam como secreto” (SILVA, 2001, p. 32).

É através da publicidade<sup>87</sup> da esfera pública que se permite a democratização das informações, e, por conseguinte, uma posterior fiscalização e controle com maior possibilidade<sup>88</sup> de ser democrático. Na dimensão de defesa da

---

<sup>85</sup> “No contexto das políticas sociais, sabe-se que em períodos autoritários quando a discussão política é inviabilizada e há um retraimento do espaço político os resultados das avaliações não são publicizados, sobretudo se eles ameaçam os regimes estabelecidos, implicando em prejuízos para toda a sociedade posto que impossibilita mudanças que corrijam os problemas ocorridos” (SILVA, 2001, p. 32).

<sup>86</sup> A publicização é “precipuaemente uma liberdade democrática, destinada a permitir uma adequada, autônoma e igualitária participação dos indivíduos na esfera pública” (LAFER, 1988, p. 241 In SILVA, 2001, p. 32).

<sup>87</sup> A publicidade é, pois, “a condição de possibilidade do exame atento que permite discernir, julgar, e construir um mundo político. E o direito à informação é um direito público, próprio das democracias. Para a avaliação das políticas sociais a publicidade em relação aos resultados produzidos pode garantir o seu sucesso e sua validade na medida em que tornam pública e visível a relevância das suas funções. O princípio da esfera pública é igualdade, condição também para a cidadania [...] os indivíduos não nascem iguais, a igualdade é construída na mesma medida em que se constrói a cidadania. A construção dessa igualdade e dessa cidadania se faz de diferentes formas, inclusive através da ação que pode ser informada pela publicização dos resultados da avaliação” (SILVA, 2001, p. 33).

<sup>88</sup> “Nos regimes autoritários é negado o princípio da publicidade e não há transparência na esfera pública” (SILVA, 2001, p. 33). Essa não transparência impossibilita a compreensão do papel do controle social sobre os programas e fundos públicos.

democracia discorre Silva (2001) que a publicização dos resultados da avaliação das políticas sociais colocaria em prática o direito à informação que poderia assim permitir uma adequada, autônoma e igualitária participação dos indivíduos na esfera pública, principalmente aos espaços democráticos dos conselhos de políticas sociais.

Essas instâncias democráticas compreendem, portanto, uma parcela importante do controle social. No entanto, por dificuldades e faltas em sua estrutura e concepções da política, constatados em estudos anteriores, acabam funcionando numa perspectiva legitimadora de decisões políticas governamentais. Essa funcionalidade burocratizada remete também ao questionamento das estruturas de apoio e cooptação a esse controle social dito democrático, dentro dos departamentos de gestão da Política de Assistência Social.

Em contrapartida às dificuldades apresentadas, existe um sistema de monitoramento permanente de informações referentes ao SUAS. Este é um instrumento fundamental para a percepção clara dos serviços de assistência social prestados no País, bem como para o aperfeiçoamento constante da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O monitoramento é realizado com base, especialmente, nos dados sobre: a gestão compartilhada do Sistema; os conselhos de assistência social, responsáveis pelo controle social; os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS); e os Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS).

Promovido de forma articulada entre o MDS, estados e municípios, o Monitoramento do SUAS é desenvolvido e implementado por meio de um processo sistemático e informatizado de coleta e análise de informações que compõem os Censos SUAS. Os municípios que possuem CRAS ou CREAS em funcionamento respondem aos Censos, independentemente da fonte de financiamento dessas instâncias<sup>89</sup>. No entanto, essas ferramentas são de uso restrito aos gestores federais, do Distrito Federal e estaduais do SUAS, dificilmente publicizados; mas são importantes fontes de informações a serem fiscalizadas pelo controle social e debatidas nos conselhos de assistência social.

---

<sup>89</sup> O processo inclui questionários eletrônicos e um conjunto de ferramentas de acesso e visualização das informações validadas. As ferramentas informacionais possibilitam o acesso direto, e em diferentes formatos, a todos os dados coletados pelo MDS por meio dos Censos SUAS, realizados desde 2007 juntos aos CRAS e desde 2008 junto aos CREAS (MDS, 2012).

#### **4 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEUS DESAFIOS: A REDE PARCERIA SOCIAL DO RS**

A Política de Assistência Social compôs em 1993 o tripé do Sistema de Seguridade Social ao lado da Saúde e da Previdência, como já abordado, cinco anos após sua constituição enquanto direito do cidadão e dever do Estado. Essa demora é originária de diversos interesses políticos econômicos e clientelistas que não a legitimavam<sup>90</sup> enquanto política pública ou direito social.

Com vistas a elucidar o processo histórico contraditório de consolidação da Política Assistência Social e as possibilidades legais atualmente existentes no Estado – de qualificação de seus programas, projetos e serviços pelas normativas atuais, serão apresentadas considerações acerca dos seus entraves, limites e possibilidades. Caracterizada por sua gênese caritativa e de benesse, ainda hoje é anunciada ora como solidariedade cristã, ou como solidariedade cidadã, ora como política pública de direito do cidadão, afiançada pela PNAS (BRASIL/MDS, 2004) e pela alteração da Lei 8742 por meio da Lei n° – 12.435, de 6 de julho de 2011.

O rompimento dessas visões conservadoras tem sido difícil, mesmo após mais de quinze anos de sua legalização como política, e mais de cinco anos enquanto Sistema Único, pois, foi somente a partir da Constituição Brasileira de 1988 que a Assistência Social passou a ser debatida amplamente por parte da sociedade como direito social. Tem-se no RS a exemplo desses desafios, O programa Rede de Parceria Social – RPS, esse:

[...] acontece no interior da política da assistência e é supervisionado pelo Conselho Estadual da Assistência Social. Tem sido uma experiência que contém novidades como política pública. Estruturada segundo a Lei da Solidariedade, a RPS parece confirmar a suave retomada de um ambiente tributário favorável ao investimento social privado, após 40 anos de sucessivas restrições. (DAS/STCAS, 2008)

---

<sup>90</sup> Legitimação é o “atributo do estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos”. E “é por esta razão que todo poder busca alcançar consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão. A crença na legitimidade é, pois o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado” (LEVI, 2001).

A Secretaria Governamental que geria a Política de Assistência Social no período (RS/STCAS) – valorizava as iniciativas empresariais e denominava a RPS como integrante da política de assistência, considerada uma novidade enquanto política pública REVER. Os itens que seguem, portanto, subsidiam a análise dessa proposta de gestão alternativa da política na perspectiva de desenvolvimento social do Estado.

#### 4.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A IMPLANTAÇÃO DA REDE PARCERIA SOCIAL NO RS

A regulação da dinâmica do SUAS é socialmente orientada pela ação pública territorialmente adequada e democraticamente construída, com definição de competências entre as esferas governamentais. Organiza os níveis de proteção e gestão nos municípios, a partir de indicadores de vulnerabilidade e risco social. Para tanto o Sistema:

[...] 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. (BRASIL/MDS/NOB-SUAS, 2005, p. 39)

A Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS (2005, p. 14) “disciplina a gestão pública da Política de Assistência Social no território brasileiro, exercida de modo sistêmico pelos entes federativos<sup>91</sup>, em consonância com a Constituição” de 1988, com a LOAS e as legislações complementares a ela aplicáveis. Seu conteúdo estabelece: a) caráter do SUAS; b) funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira; c) níveis de gestão do SUAS; d)

---

<sup>91</sup> O pacto federativo, que sustenta o conteúdo do SUAS e de sua regulação por meio da NOB/SUAS, contém diversas dimensões que devem receber tratamento objetivo no processo de gestão, entre os quais se destacam: o conhecimento da realidade municipal, do Distrito Federal, estadual e nacional, quanto a presença e a prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais da população; a distância entre a demanda de proteção social em face da rede socioassistencial existente e entre esta e aquela que se busca alcançar com a implementação do SUAS; a construção gradual de metas nos planos municipais, do Distrito Federal, estaduais e federal; o trato igualitário e equitativo dos municípios, dos estados e regiões nacionais e das microrregiões dos estados; a defesa dos direitos socioassistenciais; o padrão de financiamento e o controle social (BRASIL/MDS/NOB-SUAS, 2003, p. 15).

instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; e) financiamento; f) regras de transição.

E, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme descritos: Matricialidade sócio Familiar, Descentralização político-administrativa e territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; Desafio da Participação popular/cidadão usuário; A política de Recursos Humanos; A informação, o Monitoramento e a avaliação". (BRASIL/MDS/NOB-SUAS, 2005, p. 39)

A Norma Operacional apresenta também o “Caráter do Sistema Único de Assistência Social”, afirmando que este “é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira” (BRASIL, 2005, p. 16). É definido na LOAS, como norma geral, que os estados (como coordenadores da política em seu âmbito) devem, além de estimular e/ou prestar serviços de caráter regional, dar o necessário apoio aos municípios que não disponham de recursos materiais, humanos e financeiros suficientes para assumir a execução das ações e dos serviços.

De acordo com a NOB/SUAS o órgão público gestor da assistência social tem como uma das funções a “vigilância socioassistencial para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável”. Faz parte dessa função, construir indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade social bem como desenvolver uma política de prevenção e monitoramento de riscos. (2005, p. 19)

A vigilância socioassistencial deve estar estruturada, como propõe a política, em nível municipal, estadual e federal e é a principal responsável pela organização no sistema de notificações das situações de violação de direitos. Ela contribui com as áreas de Proteção Social Básica e Especial na elaboração de planos e diagnósticos e na produção de análises baseadas nos dados do Cadastro Único de Programas Sociais. Para atender aos objetivos, a Vigilância Social é estruturada a partir de dois eixos: a Vigilância de Riscos e Vulnerabilidades e a Vigilância de Padrões e Serviços. A partir desses dois eixos, são articuladas, de um lado, as informações relativas às incidências de violações e necessidades de proteção da população e, de outro lado, as características e distribuição da rede de proteção social instalada para a oferta de serviços (MDS, 2010). Essa vigilância está

intimamente relacionada ao monitoramento das ações socioassistenciais, uma vez que:

[...] permite um acompanhamento permanente do processo que se está realizando e subsidia necessidades de complementação e/ou modificação das estratégias implementadas para materializar as ações, conforme as necessidades e demandas amplas ou específicas que surgem a partir das realidades regionais. (GUIMARÃES, 2006, p. 81)

As realidades regionais devem estar em constante observação e análise por parte dos gestores, operadores, técnicos e conselheiros da política, principalmente no que tange aos serviços de proteção de média e alta complexidade. A LOAS atribui alto grau de responsabilidade à esfera estadual quanto ao cofinanciamento das ações desenvolvidas em âmbito local, devendo assumir diretamente apenas o desenvolvimento de atividades consideradas de maior complexidade ou de abrangência regional e/ou estadual: “os estados participarão do cofinanciamento da proteção social básica e do aprimoramento da gestão mediante aporte de recursos para sistema de informação, monitoramento, avaliação, capacitação” (BRASIL/MDS/NOB-SUAS 2204, p. 76).

Historicamente o Estado destinou para a área restritos recursos financeiros, que levaram à seleção de entidades sociais e pagamentos simbólicos de per capita, ele estabeleceu, com o conjunto de entidades, uma atitude ambígua e discriminada de acomodação de interesses econômicos e políticos (MESTRINER, 2008). A exemplo de contradições de interesses econômicos e limites das esferas conselhistas<sup>92</sup> sobre as ações da assistência social, o CNAS foi criado em 1994 como órgão superior de deliberação colegiada, com a prerrogativa básica de aprovar e controlar a política nacional de assistência social. Entretanto teve que assumir também as atribuições herdadas do extinto CNSS<sup>93</sup>: responsabilizou-se por

---

<sup>92</sup> Os conselhos de gestão das políticas sociais “são fundados nos conceitos de democracia, cidadania e participação. Significam a construção de esferas públicas não-estatais, espaços públicos independentes das estruturas de governo e de partidos políticos, constituídos por representação de instituições governamentais e organização da sociedade civil, que estabelecem a conexão entre as instituições políticas e as demandas coletivas. Os conselhos são essencialmente espaços de interlocução política, negociação e deliberação, lugares de disputa de projetos e recursos, mecanismos de partilha de poder e de democratização da vida social” (PAZ, 2006 p. 118).

<sup>93</sup> O Conselho Nacional de Serviço Social foi criado como “um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar. Transita, pois, nessa decisão, o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia” (MESTRINER, 2008, p. 58).

centralizar o atributo de análise do mérito filantrópico de instituições, e as que o compunham possibilitou-lhes “acesso a vantagens e privilégios por meio de procedimentos e dispositivos altamente burocratizados e em completo antagonismo com a proposta constitucional de Seguridade” (MESTRINER, 2008, p. 53). Analise-se que da mesma forma que o CNAS, o CEAS/RS assimilou a atribuição de selecionar as Carteiras de Projetos (instituições Âncoras) habilitadas a desenvolver a RPS, e do mesmo modo que o extinto CNSS,

[...] passou a arbitrar as demandas de organizações com finalidades diversas – saúde [cultura, meio ambiente, educação, etc.], fora de sua área específica, como já fazia historicamente o CNSS”. E passou a assumir uma dupla face legal, política e cartorial, submetendo-se ao grande risco de diluir seu propósito maior – que é o de garantir os mínimos sociais aos brasileiros – em operações burocráticas de exame de documentos e emissão de atestados. (MESTRINER, 2008, p. 53)

Assim como o CNAS, o CEAS/RS arbitrara sobre políticas e áreas que não lhe incumbem. Além de diluírem-se as reais discussões de implantação do SUAS (2005) em virtude de debate dos projetos da RPS, assumidos como linha social do governo e do recém-criado “Departamento de Responsabilidade Social” na STDS/RS e 2010. O risco que persiste ainda é o retorno do Estado caritativo ou assistencialista, no qual a questão social será (e foi) “deixada à caridade pública ou a uma ação estatal evasiva e eventual” (MESTRINER, 2008, p. 53), mesmo com a consolidação do Sistema em caráter Nacional.

Atualmente é o Ministério do Desenvolvimento e Social e Combate à Fome que define o processo de certificação de entidades beneficentes instituído pela Lei nº 12.101/09 e regulamentado pelo Decreto nº 7.237/2010. Este determina que os certificados sejam concedidos às entidades conforme três áreas de atuação: assistência social, saúde ou educação. Os órgãos federais responsáveis por certificar as entidades são, respectivamente, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Saúde (MS) e da Educação (MEC).

Além da concessão e renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), o MDS tem por incumbência acompanhar e fiscalizar as entidades certificadas, como também implantar, gerenciar e manter atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social, em articulação com conselhos e órgãos gestores da assistência social. Além disso, deve propor parâmetros e procedimentos para a vinculação dessas entidades ao Sistema



Único de Assistência Social (SUAS), que são vinculadas por convênios ou contrato de repasse de recursos<sup>94</sup>:

Os convênios são acordos, ajustes ou outros instrumentos que disciplinam a transferência dos recursos. Os contratos de repasse são instrumentos administrativos que viabilizam a transferência dos recursos financeiros por meio de instituições ou agentes financeiros públicos federais que atuam como mandatários da União. O contrato de repasse equipara-se à figura do convênio e, portanto, também é regulamentado pelo estabelecido no Decreto nº 6.170/2007 e suas alterações e pelo disposto na Portaria Interministerial nº 127/2008 e suas alterações.

O MDS, para acompanhar e fiscalizar essas entidades parceiras utiliza-se da PNAS que organiza as diretrizes, objetivos, público-alvo e critérios dos convênios, de modo a serem condizentes com as diretrizes da política pública de assistência social. Como forma de garantir a consonância das proposições apresentadas com a LOAS, a PNAS, a NOB/SUAS e demais normativas da Política de Assistência Social, as propostas de convênios e contratos de repasse para análise do MDS deverão se pautar nas diretrizes especificadas a seguir:

a) a descentralização político-administrativa cabe à coordenação e as normas gerais à esfera federal. A coordenação e execução dos respectivos programas/projetos cabem às esferas estadual, municipal e o Distrito Federal, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando as diferenças e as características sócio-territoriais locais; b) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; c) primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política Nacional de Assistência Social em cada esfera de governo; d) centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (MDS, 2010, p. 9)

A PNAS Define como objetivos aos projetos conveniados: a) Contribuir no processo de elaboração de solicitações para aplicação de recursos financeiros no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS; b) Compatibilizar a aplicação de recursos financeiros com as prioridades definidas em conjunto pelas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), na Comissão Intergestores Tripartite – CIT e no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS; c) Avançar

---

<sup>94</sup> Tanto nos convênios quanto nos contratos de repasse, os recursos são mantidos na conta bancária específica do instrumento assinado e somente podem ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho – ou para aplicação no mercado financeiro, quando permitido por lei. A liberação de recursos obedece ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho. Os casos em que é vedada a celebração de convênios e contratos de repasse estão dispostos na Portaria Interministerial nº 127/2008.

na estruturação qualificada da rede de serviços de Proteção Social do SUAS; d) Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; e) Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; e, f) Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária (MDS, 2010, p. 9).

Para tanto define o público-alvo: os projetos devem ser voltados aos usuários da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 tendo por base os níveis de proteção social (Proteção Social Básica<sup>95</sup> e Proteção Social Especial<sup>96</sup>). Os principais critérios a serem utilizados na análise dos projetos, de acordo com o MDS (2010) são:

- a)** conformidade com as diretrizes e objetivos da PNAS e da NOB/SUAS;
- b)** caracterização dos usuários em situações que demandem ações de proteção social;
- c)** papel estratégico para a implementação do SUAS;
- d)** consonância com as diretrizes, objetivos, metas, prioridades, prazos, orçamentos dos editais/portarias de seleção dos projetos, emendas parlamentares, se for o caso, e demais regulações propostas pela Secretaria Nacional de Assistência Social – MDS;
- e)** qualidade técnica da proposta (consistência, pertinência, relevância e viabilidade de execução);
- f)** racionalidade do investimento e clareza na durabilidade da execução da proposta que justifica o convênio;
- g)** custo-efetividade do projeto;
- h)** recursos humanos adequados;
- i)** apresentação de indicadores para acompanhamento e avaliação;
- j)** capacidade de gestão do projeto. (MDS, 2010, p. 9)

Estes dados de orientações técnicas da PNAS são encontrados no Manual de convênios de 2010 elaborado pelo MDS. Essa normatização visa ampliar e aprimorar os parâmetros de atuação na aplicação de recursos financeiros e o impacto das ações na qualidade de vida da população. Define, para tanto, que “cada projeto deverá estar ligado às diretrizes pertinentes, ater-se aos objetivos definidos

---

<sup>95</sup> População que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL/MDS, 2011).

<sup>96</sup> Pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas em situação de rua com direitos violados e/ou ameaçados, inclusive no ambiente familiar, e vínculos familiares fragilizados ou rompidos. As ações da Proteção Social Especial têm como objetivo potencializar a autonomia e os recursos de indivíduos e famílias para o enfrentamento de situações adversas, contribuir para o resgate de direitos ameaçados e/ou violados e fortalecer a reconstrução de vínculos afetivos e relacionais (BRASIL/MDS, 2011).

e, no caso das propostas que atendam a editais e/ou portarias específicas, devem ainda submeter-se aos critérios de prioridade e atender às condições definidas especificamente” (BRASIL, MDS, 2010, p. 9). A RPS, portanto, atende às condições definidas especificamente da Lei de Solidariedade de 2002, no entanto, verificou-se que não atende aos critérios de prioridade definidos pela política, debatidos ao longo deste capítulo.

Em contrapartida aos avanços trazidos com a organização nacional da Política, em pesquisa realizada sobre a implantação do SUAS no Brasil verificou-se que na Região Sul “foi unânime a avaliação por parte dos municípios quanto à ausência da instância Estadual no processo de implementação do SUAS” (COUTO et al., 2010, p. 219). E no Estado do RS não havia dotação orçamentária para cofinanciamento Estatal destinado à construção de CRAS em municípios de pequeno porte, como ainda,

Essa desresponsabilização frente às demandas existentes resultou na sobrecarga e inúmeras dificuldades a serem enfrentadas pelos municípios [...] acesso ao conteúdo disposto nas normativas [...] no processo de capacitação, orientações informações e cofinanciamento [...] Os municípios apresentam de forma generalizada a reivindicação de maior presença do Estado para o desempenho de suas atribuições previstos na NOB/SUAS. (COUTO et al., 2010, p.219-220)

É fundamental, portanto, que a instância estadual esteja também em sintonia com o conjunto do sistema articulando-se e cumprindo com suas funções, como aponta o estudo. Muito embora a importância da articulação estatal no processo de implementação do SUAS seja primordial, verificou-se que no Rio Grande do Sul se encontravam municípios não habilitados à gestão do SUAS, fruto da cultura política do período e “situação que pode ser explicada pelo projeto que fundamenta o debate político e teórico sobre a concepção e o lugar da política de assistência social”<sup>97</sup> (COUTO et al., 2010, p. 219). Lugar esse que foi priorizado com a implantação da RPS no Estado, pois realizada de 2008 a 2010, a pesquisa citada identificou uma não priorização do executivo estadual na implementação do SUAS, dando preferência à realização de parcerias público-privadas – a Rede Parceria Social –

---

<sup>97</sup> “O Estado do RS apresenta uma população de 10.727.937 habitantes, distribuídos em 496 municípios, sendo 17 de grande porte, 23 de médio porte e uma grande maioria de pequeno porte I e II (398 e 57 municípios). Do total de municípios, 48 (9,7%) encontra-se em gestão inicial, 386 (78%) em gestão básica e 27 (54,4%) em gestão plena. Importante ressaltar que no RS existem 34 (6,9%) municípios não habilitados” (COUTO et al., 2010, p. 208).

como analisam as autoras: “O período pesquisado evidencia uma orientação do executivo estadual quanto ao fortalecimento de projetos na direção das parcerias público-privadas, em detrimento ao SUAS” (COUTO et al., 2010, p. 209).

Embora verificada uma sistemática defesa da importância da implementação do SUAS e do fortalecimento e qualificação do comando único da política de assistência social pelos Estados pesquisados – Paraná e Rio Grande do Sul, questionamentos sobre as parcerias público-privadas fizeram-se presentes: “permanece a contraditória existência e sustentação político-financeira de estruturas terceirizadas, com atuação paralela quando não conjunta ao comando único da política de assistência social.” (COUTO et al., 2010, p.213). Ressalta-se também que o financiamento representa um problema a ser vencido por todas as esferas envolvidas com a política, e considera-se que:

Há de se enfrentar, para a efetiva implantação do SUAS, a construção de condições necessárias à que suplante a lógica da precarização e da minimização orçamentária, o que requer a superação da inflexão economicista em outra lógica também conhecida: que reduz direitos e a disponibilidade de caixa, resultante das opções políticas e das decisões de cúpula a respeito da distribuição do fundo público. (PAIVA, 2006, p.9)

Todavia a trajetória histórica da política, como abordada, seja a execução por instituições não estatais, hoje, com a política legalmente referendada, é *primazia Estatal a execução e gerência da Política de Assistência Social*. Contudo, verifica-se que no Rio Grande do Sul, atualmente, se encontra um modelo dual de política de assistência social com a LOAS/SUAS e a Lei de Solidariedade (BRASIL, Lei 11853. do RS de 2002), em sua modalidade Rede Parceria Social (2007), em contrapartida aos avanços legais e estruturais conquistados nacionalmente (PNAS e SUAS).

Em setembro de 2007, por meio dos mecanismos públicos de gestão e controle social, grupos de entidades do “Terceiro Setor” atuantes na área e empresas interessadas em projetos de responsabilidade social legitimaram essa outra modalidade de atendimento da assistência social parceiras. Esta última centra a responsabilidade de monitorar as ações ao Estado às instâncias designadas para tanto, e repassa o gerenciamento a entidades da sociedade civil que articulam

entidades vinculadas a cada uma financiada (Âncora)<sup>98</sup>, por empresas parceiras em paralelo à gestão da política estatal, de comando Único do SUAS.

A Política Pública de Assistência Social no Estado do Rio Grande do Sul atualmente<sup>99</sup> é gerida pela Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado (STDS), mais especificamente pelo Departamento de Assistência Social – DAS/STDS<sup>100</sup>. Esse é o órgão responsável pela coordenação da Política Pública de Assistência Social em âmbito estadual (Decreto nº 36.843 de 9/8/1996) e tem por função as atribuições de assessoria técnica, capacitação, financiamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas no Estado. No DAS são cogeridos os Programas Federais do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e Programas de Atendimento Estaduais que, no período de implantação da RPS integravam a descentralização administrativa, de acordo com as especificidades de cada Estado.

No ano de 2002, como abordado anteriormente, foi aprovada a Lei da Solidariedade (ANEXO 1), tendo como principal característica articular um fundo proveniente de compensações fiscais e doações empresariais para subsidiar projetos de caráter assistencial no Estado – o Programa de Apoio a Inclusão e Promoção Social – PAIPS. Recentemente foi aprovada a modalidade de execução por meio da Rede Parceria Social, que compreende Carteiras de Projetos Sociais; a Fundação Gerações<sup>101</sup> e; o Observatório do “Terceiro Setor”<sup>102</sup>. As Carteiras de

---

<sup>98</sup> Envolve diversas instituições com abrangência estadual, como as já inscritas USBEE, SESI, ASCAR, AMENCAR etc. que vem a gerenciar os projetos de Instituições Vinculadas/Executoras que serão selecionados posteriormente dentro da temática escolhida (público alvo e ações). Por sediarem o processo e serem articuladoras das Carteiras de Projetos, referenciam-se como “Entidades Âncoras”.

<sup>99</sup> No período Inicial do Estudo, denominava-se Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social do Estado (RS/SJDS), e como consequência de alteração do gestor governamental no período (2011), houve a mudança retomando “o Trabalho” para aquela Secretaria.

<sup>100</sup> Conforme o Artigo 11º da LOAS (1993): “As ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios”. O Departamento de Assistência Social (DAS) é o órgão da Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social (STDS) responsável pela coordenação da Política Pública de Assistência Social em âmbito estadual (Decreto nº 36.843 de 9/8/1996). Nesse sentido, o DAS tem por função as atribuições de assessoria técnica, capacitação, financiamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas no Estado.

<sup>101</sup> Responsável pelo estímulo à criação de Fundos de Sustentabilidade para Organizações Sociais (SJDS/RS, 2009): “Por iniciativa do Governo do Estado, a Assembleia Legislativa aprovou, em 2007, a criação da primeira legislação brasileira de incentivo à formação de fundos permanentes de sustentabilidade, também conhecidos como fundos de *endowment*, para organizações do ‘Terceiro Setor’. A Lei determina que 5% dos recursos captados através da Lei da Solidariedade sejam designados para a formação ou ampliação de fundos permanentes de sustentabilidade de fundações privadas, veladas pelo Ministério Público, com foco social. A ideia é produzir, ao longo das próximas

Projetos compreende a capacitação para a gestão das organizações sociais (RS/SJDS, 2009), no Estado, e envolvem diversas instituições com abrangência estatal que vem a gerenciar menores projetos de entidades executoras, a serem selecionados dentro da temática escolhida por estas de maior abrangência, dito “Entidades-Âncoras”.

Conforme prescrito na Lei de Solidariedade foi estabelecido para execução dos projetos incumbência às seguintes instâncias: STDS/PROTOCOLO – recepção e cadastramento de empresas e de Entidades de Assistência Social, com seus respectivos projetos; SJDS/ Câmara Técnica – gerenciamento do PAIPS: análise, emissão de pareceres e encaminhamentos de projetos; CEAS/RS – apreciação dos pareceres, aprovação de projetos e publicação de resolução dos Projetos aprovados no Diário Oficial do Estado – DOE; Secretaria da Fazenda (SEFAZ) – Liberação para apropriação por parte da Empresa do crédito fiscal; SJDS/Departamento de Assistência Social (DAS) – Apoio técnico e monitoramento dos projetos; Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS)- mobilização, articulação, orientação e controle social local; Empresa – financiamento de projetos de assistência social; Entidades de Assistência Social – elaboração e execução de projetos; SJDS/ Departamento Administrativo – prestação de contas (STCAS, 2007).

Cabe, no entanto, à Entidade Proponente da Carteira (a Âncora) a elaboração dos projetos, sem a condução – ou necessário apoio técnico – da SJDS ao atendimento e preconização das demandas estaduais da Secretaria<sup>103</sup>, ao qual é responsável pela gestão da área social no Estado. No entanto, a primeira inclusão de Entidades Âncora para a gestão da nova modalidade não se realizou com uma ampla discussão para que o controle social democrático se fizesse sobre estas instituições (SOARES, 2008).

Conforme evidenciado pelo Coordenador Estadual da Rede em entrevista, este reafirmou que é a Entidade Âncora que Elabora a Carteira de Projetos,

---

décadas, um ativo processo de formação de poupança para o “Terceiro Setor” gaúcho, a exemplo do que ocorre em larga escala em nível internacional”.

<sup>102</sup> Centro de Estudos e Pesquisa do “Terceiro Setor”, que objetiva a Captação de Recursos Nacionais e Internacionais (RS/SJDS, 2009), embora não verificada sua existência vinculado à Rede no período estudado.

<sup>103</sup> A Secretaria de Estado da Justiça e do Desenvolvimento Social – SJDS criada pela Lei nº. 12.697 de 04 de maio de 2007, e pelo Decreto nº 45.039, de 04 de maio de 2007, dispõe sobre sua estrutura básica, apresentando no artigo 1º suas vinculadas: Fundação de Atendimento Sócio-Educativo – FASE; Fundação de Articulação e Desenvolvimento das Políticas para Pessoas Portadoras de Deficiência e de Altas Habilidades no RS – FADERS; Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social – FGTAS e a Fundação de Proteção Especial – FPE (RS/SJDS, 2007).

mormente a partir de uma escolha de temática/demanda de sua histórica atuação. Reafirma-se, assim, a manutenção da velha política “amadora” de caráter clientelista e fragmentada, gerida pela sociedade civil e não pelo Estado. Afirmou-se que a Entidade Âncora convidada, de “histórico envolvimento com a área” precisa apenas, sozinha, “Elaborar o projeto Âncora conforme a Lei de Solidariedade, encaminhar pela Câmara Técnica, aprovar no CEAS/RS, conseguir financiador...”.

O PAIPS, conforme legislação e Relatório de Gestão da SJDS (2007), é coordenado por uma comissão de caráter consultivo, denominada Câmara Técnica<sup>104</sup> composta por 09 (nove) membros titulares e seus respectivos suplentes: 03 (três) representantes de Entidades e Organizações de Assistência Social, indicados pelo CEAS/RS; 03 (três) representantes das Entidades Empresariais; e 03 (três) representantes do Governo do Estado. O Programa (PAIPS) dispunha que ficaria vinculado à Secretaria Estadual do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (atualmente STDS) e que seria “coordenado por uma Comissão, de caráter consultivo, denominada Câmara Técnica” (Art. 2). A Câmara Técnica por vezes era criticada em sua atuação pelo conjunto dos conselheiros do CEAS/RS, que a avaliavam muitas vezes pouco eficiente em suas apreciações e de caráter burocrático (SOARES, 2008). A sua composição integra diferentes atores de gestão da assistência social da esfera pública, porém, em virtude de possuírem caráter deliberativo os conselheiros estaduais não a compõem, além de não possuir remuneração – somente secretário designado, como prescreve a Lei de Solidariedade (RS/SJDS/RS, 2002).

As competências do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/RS, com relação à Lei de Solidariedade<sup>105</sup>, versam sobre: I – deliberar sobre os critérios de seleção dos projetos propostos pela Câmara Técnica; II – deliberar sobre os projetos e pareceres selecionados pela Câmara Técnica; III – deliberar sobre os procedimentos de repasses dos recursos para entidades e organizações de

---

<sup>104</sup> Art. 3º – São atribuições da Câmara Técnica: – manter e gerenciar o cadastro das entidades e organizações de assistência social e das empresas que pretendam integrar o Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social; – elaborar critérios de seleção dos projetos e submeter à deliberação do Conselho Estadual de Assistência Social/RS; – analisar e emitir parecer sobre os projetos a serem desenvolvidos nos termos desta Lei; – submeter à deliberação do Conselho Estadual de Assistência Social/RS os projetos selecionados e os respectivos pareceres; – propor os procedimentos de repasse dos recursos às entidades e organizações de assistência social, submetendo à aprovação do Conselho Estadual de Assistência Social/RS;

<sup>105</sup> Nos termos da Lei Federal nº 8.742/93 – LOAS – e da Resolução nº 207 do CNAS e da Lei Estadual nº 10.716/96 com as alterações introduzidas pela Lei nº 11.482/2000.

assistência social propostos pela Câmara Técnica; V – publicar no Diário Oficial do Estado os critérios de seleção dos projetos e posteriormente, a relação dos projetos selecionados; e a significativa atribuição para esse estudo: VI – acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos projetos selecionados pelo Programa instituído por esta Lei. De acordo com dados relatados no site da SJDS, após a nova modalidade em Rede, houve um gradativo aumento de projetos sociais executados e encaminhados para apreciação. Evidencia-se que, dentre a proposta apresentada inicialmente pelo PAIPS, a modalidade em Rede estaria mais eficaz:

Em 2007, foram registrados 101 novos projetos, 46 Instituições Sociais e 13 Empresas Financiadoras foram cadastrados. A Câmara Técnica do PAIPS analisou 80 projetos, sendo que desses, 58 foram encaminhados ao Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/RS que aprovou 57 projetos, sendo que 22 encontram-se em readequação, e 36 projetos já estão em execução. Dos projetos em execução, 11 são das instituições Âncoras que integram a Rede Parceria Social, que se desdobraram em 197 projetos, gerando assim um total de 236 Projetos que resultam um crescimento em torno de 380% do número total de projetos aprovados nos últimos três anos pelo PAIPS. (SJDS, 2008) [ grifo do autor]

A Rede Parceria Social, integrante do PAIPS, “é um conjunto de ações integradas que visam gerar desenvolvimento social, coordenada pela SJDS, integrando Estados, Empresas e “Terceiro Setor”” (RS/SJDS, 2008, p. 14). Conforme o Relatório de Gestão apresentado à sociedade, a SJDS aponta que esta Rede objetiva: a) Melhorar a atuação do Estado, otimizando resultados e soluções; b) Potencializar condições para incrementar a sustentabilidade do “Terceiro Setor”; e c) Otimizar os recursos destinados pelas Empresas Privadas a Ação Social. ANALISAR

No ano de 2007 a SJDS, por meio da Direção Geral<sup>106</sup>, visava a implementar a Carteira de Projetos Sociais, baseada no incentivo fiscal proporcionado pela Lei da Solidariedade, e para tanto deu preferência em detrimento da valorização do SUAS no Estado (conforme analisado nas apreciações do CEAS/RS). As ações descritas da SJDS em seu Relatório no período foram Pesquisa e avaliação de ONGs para

---

<sup>106</sup> Direção Geral da SJDS: é de responsabilidade desta Diretoria, a administração, coordenação e avaliação do desenvolvimento das atividades técnicas inerentes desta Pasta, com suporte técnico e operacional aos Departamentos e Fundações vinculadas, bem como e conselheiros e representantes. Coordena e supervisiona as atividades de planejamento, organização e execução das funções técnicas e administrativas de competência da SJDS com as Prefeituras/Entidades. Promove a articulação e integração das políticas públicas em desenvolvimento da SJDS e Fundações vinculadas, bem como supervisiona a Coordenadoria das Delegacias Regionais (Relatório de Gestão, SJDS, 2007, p. 11).



atuarem como Âncoras na Carteira de Projetos Sociais Recebimento e avaliação de projetos de Entidades-Âncoras; Encontros técnicos para ajuste dos projetos apresentados pelas Âncoras; Produção e elaboração de peças para apoiar a Carteira de Projetos: modelo de projeto, modelo de edital, Acompanhamento da aprovação dos projetos na Câmara Técnica e no Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/RS; Apoio na criação das peças [orçamentárias] e da divulgação do lançamento da Rede Parceria Social (RS/SJDS, 2007). Contudo, a esta modalidade em Rede pode ser verificado certo enaltecimento de suas verdadeiras intenções quando de forma aparentemente clientelista<sup>107</sup> é divulgada e mencionada nos meios de comunicação, maior até que o SUAS em pleno período de implantação, como descreve o próprio Relatório de Gestão:

Lançada em 21 de maio no Theatro São Pedro, com a presença da Governadora, seu secretariado, Empresários, Organizações Sociais, poderes legislativo e judiciário, a Rede Parceria Social (RPS) teve cobertura de todos os tipos de veículo de comunicação. (RS/SJDS, 2007)

Essa enaltecida “publicidade” evidencia a lógica do governo neoliberal que despontencializa as políticas sociais nacionalmente estruturadas e valoriza o mercado, por meio do Terceiro Setor como “a solução para o social”, de modo a buscar parceiros a apoios para projetos futuros:

O valor disponibilizado pela Lei da Solidariedade (75%) e pelas empresas financiadoras (25%) foi aproximadamente R\$6.000.000,00. A assinatura dos Termos de Compromisso entre as 10 Âncoras e suas 162 parceiras ocorreu no dia 19 de novembro em um evento em Porto Alegre, no Hotel Continental e contou com a presença de mais de 400 pessoas, envolvendo pelo menos dois representantes de cada projeto selecionado. (SJDS, 2007, p. 16)

A partir da assinatura dos Termos de Compromisso com as entidades executoras encontrou-se outra forma de “publicizar” a iniciativa de modo a dar uma

---

<sup>107</sup> Clientelismo descreve uma relação de troca política. As trocas políticas “se caracterizam por serem sempre assimétricas, seja do ponto de vista do observador ou dos trocadores. Assimétrica porque opera em um eixo vertical no qual um dos participantes da troca, o demandante – classicamente chamado de cliente –, independente de sua posição social ou status, deseja obter as benesses dos recursos de autoridade política que um outro – tradicionalmente chamado de patronus –, de algum modo, controla ou influencia. São os chamados recursos patrimoniais do Estado sob gestão dos poderes públicos. Toda a sociedade, como nos sugere Weber, funda sua estrutura de organização e poder com base no maior ou menor controle desses recursos e no caráter inexoravelmente discricionário com que se tem acesso a eles. A especificidade do caráter clientelista da troca política diz respeito aos termos não regulados pela lei – embora não seja necessariamente ilegal –, mas fundados em acordo político ou na expectativa mútua entre patronus e cliente em auferir benefícios com a troca” (D’ VILA FILHO, 2008, p. 1).

direção governamental “mais social” ao governo deliberadamente de direita da governadora gaúcha Yeda Crusius (2007-2010). Entretanto o reconhecimento do SUAS enquanto sistema operacional da política de assistência social e esta enquanto direito social de direito do cidadão foi desvalorizada no conjunto da sociedade e no Estado do RS. E, de acordo com as prerrogativas descritas no Relatório de Gestão da Secretaria do período da atualização da Lei de Solidariedade, a SJDS era “responsável pelo desenvolvimento das políticas públicas de proteção social, cidadania, trabalho, responsabilidade social e “Terceiro Setor”, atuando nas seguintes áreas de competência”:

- Articulação de políticas de justiça, mediante interlocução com a sociedade civil, com as agências internacionais e com os demais Poderes e esferas da Federação;
- Políticas públicas de garantia dos direitos difusos, direitos humanos, acesso à justiça e ao desenvolvimento social;
- Políticas públicas para adolescentes, em medidas sócio-educativas;
- Políticas voltadas à família, à juventude, à mulher e à pessoa idosa;
- Políticas públicas para assistência social;
- Políticas públicas voltadas à promoção da igualdade étnica e racial;
- Políticas públicas de trabalho, emprego e renda;
- Fomento ao empreendedorismo comunitário e ao capital humano;
- Desenvolvimento de políticas de segurança alimentar e nutricional;
- Assistência e profissionalização do menor abandonado e carente;
- Qualificação de mão-de-obra para o mercado;
- Estímulo à formação de cooperativas de trabalho;
- Políticas de proteção ao consumidor;
- Políticas públicas para pessoas com deficiências e pessoas com altas habilidades. (RS/SJDS, 2007)

Verifica-se por meio das responsabilidades e atributos listados em seu Relatório de Gestão (2007 – 2008) que a Secretaria, naquele período, ainda não havia sido readequada às legislações atuais e recentes. Como exemplo cita-se “menor abandonado e carente” (RS/SJDS, 2008): o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA promove e objetiva a garantia dos direitos dos denominados “criança ou adolescente em risco social e/ou em situação de vulnerabilidade social”, e não mais na concepção antiga e ultrapassada referenciada em documento oficial anual. Não há a preocupação do CEAS/RS em analisar o Relatório de Gestão, o que evidencia uma ausência de conhecimento de seu papel fiscalizador.

Para que o controle social democrático no CEAS/RS fosse efetivado, dever-se-ia conhecer que a construção do conceito de vulnerabilidade social fundamentou-

se na PNAS/2004, e define o público alvo da Assistência Social tendo como base o IBGE, e Censo Demográfico coletado pela Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – PNAD, do ano 2000. Considerou-se, a partir desses, como população vulnerável, “o conjunto de pessoas residentes que apresentam pelo menos uma das características listadas” a seguir:

- Famílias que residem em domicílio com serviços de infraestrutura inadequados<sup>108</sup>;
- Família com renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo;
- Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 0 a 14 anos e responsável com menos de 4 anos de estudo;
- Família na qual há uma chefe mulher, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos e ser analfabeta;
- Família na qual há uma pessoa com 16 anos ou mais, desocupada (procurando trabalho) com 4 ou menos anos de estudo;
- Família na qual há uma pessoa com 10 a 15 anos que trabalhe; Família na qual há uma pessoa com 4 a 14 anos que não estude;
- Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 60 anos ou mais;
- Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com uma pessoa com deficiência. (BRASIL/MDS/NOB-SUAS, 2005, p. 57)

A combinação dessas características comporá, portanto, a Taxa de Vulnerabilidade Social em um determinado território, a ser atendido por um CRAS<sup>109</sup>, que visa a afiançar a proteção social de mil famílias nessas condições. Nesse sentido houve uma delimitação do público usuário de modo a qualificar as especificadas da política, ao invés de historicamente ser “liderada” pelas organizações do chamado “Terceiro Setor”, trabalhadas a seguir.

---

<sup>108</sup> Conforme definição do IBGE, tratam-se dos domicílios particulares permanentes com abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma e lixo queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro, em rio, lago ou mar ou outro destino e mais de 2 moradores por dormitório (BRASIL/MDS/NOB-SUAS, 2005, p. 57). Estudos demonstram a maior incidência em cidades pequenas de domicílios com infraestrutura inadequados, pois, “embora a proporção de domicílios adequados (ligados à rede geral de esgoto ou fossa séptica, abastecidos por rede geral de água e com lixo coletado direta ou indiretamente por serviço de limpeza) tenha subido de 56,5% em 2000 para 61,8% em 2010, nas cidades menores (com até 5 mil habitantes), não chegava a 1/3 (30,8%), enquanto nas maiores (mais de 500 mil habitantes) era 82,5%” (IPEA, 2010).

<sup>109</sup> O CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

## 4.2 A CONSOLIDAÇÃO DA REDE PARCERIA SOCIAL NO RS E O MITO DO TERCEIRO SETOR

A distribuição do fundo público no Estado do Rio Grande do Sul foi diversificada para a área da assistência, pois em contraponto à centralidade na implantação do SUAS em todo o território nacional, com repasse fundo a fundo, foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado a modalidade da Rede Parceria Social<sup>110</sup>. A Lei de Solidariedade (2002) em seu primeiro artigo aponta que o Programa da RPS é:

[...] integrado por entidades e organizações de assistência social da sociedade civil, por empresas e pela Administração Pública Estadual, visando ao desenvolvimento de ações de inclusão e promoção social e ao incentivo e à articulação das referidas ações, mediante adoção de mecanismos de parceria e colaboração. (RS/SJDS, 2007, p. 15)

Os recursos públicos oriundos de isenções fiscais das empresas não compõem o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e não são caracterizadas como ações do SUAS. Mediante mecanismos de parceria e colaboração “dúbios”, questionáveis e pouco discutidos no conjunto da sociedade, em contrapartida à LOAS e ao SUAS, conforme Relatório de Gestão 2007 da SJDS, publicizado em site próprio as diretrizes do Programa são explicitadas:

O PAIPS visa à realização de ações de inclusão e promoção social, utilizando mecanismos de parceria e colaboração, integrando entidades sociais, empresas e administração pública estadual o desenvolvimento de projetos sociais, mediante concessão de incentivo fiscal. O Programa é de abrangência Estadual compartilhando responsabilidades sociais entre Estado, Conselho de Assistência Social e Organizações Sociais e Empresas, através de projetos sociais que devem ser voltados para atendimento à melhoria das condições de vida das comunidades vulneráveis. (RS/SJDS, 2007, p. 12)

O Programa é apresentado como um compartilhamento de responsabilidades entre Estado, CEAS/RS, Organizações Sociais e Empresas<sup>111</sup> por

---

<sup>110</sup> No Rio Grande do Sul foi implantado o Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social – PAIPS. Conhecido como Lei da Solidariedade, instituído pela Lei n°. 11.853, em 29 de novembro de 2002, foi alterado por meio da Lei n°. 12.761 de 10 de agosto de 2007 para a modalidade Rede Parceria Social.

<sup>111</sup> Em seu Art. 5º a Lei de Solidariedade determina que as empresas que pretendam participar do Programa deverão habilitar-se mediante a comprovação de regularidade relativa às obrigações

meio da execução, monitoramento, avaliação e controle social dos projetos sociais, cada organismo com suas respectivas incumbências. A complementaridade da Lei para o investimento por meio da RPS deu-se em virtude de que havia a “concentração dos recursos”.

Atestando as palavras do coordenador do PAIPS, os investimentos na área social com uso da lei, entre os anos de 2003 e 2006, atingiram R\$ 6 milhões, beneficiando projetos em 19 municípios. Entre estes, três projetos ficaram com 70% do valor total, uma concentração de recursos que não acontece com a realização de projetos em rede. (SJDS, 2009)

A RPS fomentou, portanto, o aumento da distribuição desses recursos, contudo o interesse das empresas orientava a elaboração dos projetos, e não as reais necessidades da população. Como também a ausência de qualificação das entidades em organizarem projetos sociais a serem remetidos para apreciação, por isso:

Roberto Pesce, coordenador do PAIPS, esclarece que a Lei da Solidariedade, regulamentada em 2003, não estava tendo todo o aproveitamento que poderia, “muito devido às dificuldades de captação das entidades sociais, mas também por falta de conhecimento do potencial da lei. Também sabemos que as entidades, às vezes, não conseguem criar um projeto que seja interessante ou mesmo esteja dentro do foco de atuação das empresas e, hoje em dia, as empresas não querem apenas dar dinheiro para um projeto. Elas querem ações transformadoras, mensuráveis, querem ver que aquele recurso fez a diferença naquela comunidade onde foi aplicado” (SJDS, 2009)

O gestor estadual priorizara esses investimentos em detrimento da política, pois a RPS foi Implementada, enaltecida e debatida amplamente pelo CEAS/RS como a PAS Estadual em detrimento do SUAS. Como exemplo, para o secretário da Justiça e do Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul, Fernando Schuler:

[...] a Carteira de Projetos representa uma potencialização dos investimentos na área social, o que estava maduro para acontecer, tendo em vista a existência da Lei da Solidariedade. A implementação da operação em rede, com a criação da Carteira de Projetos, também reflete uma compreensão maior e a popularização deste fenômeno que são as redes de cooperação, aliás, uma vocação e característica das organizações do “Terceiro Setor”.

Embora a política de assistência social atualmente tenha suas ações estruturadas, como apresentado, às ações da Rede Parceria Social divulgadas pela Secretaria foi dado o caráter de Política de Assistência Social “alternativa” em paralelo ao SUAS, inclusive por gestores da política, e confirmado nas entrevistas realizadas:

Um dos aspectos mais importantes da RPS é que ela vem permitindo a expansão do orçamento para financiar projetos de assistência social, após anos de contingenciamento e corte de recursos. Inicia-se um novo período na política de assistência social no Estado. (SJDS, 2009)

No entanto, a Rede Parceria Social, considerada como integrante da PAS estadual, não se relaciona com o Sistema e, por constituir-se como integrante da Política, por meio dos termos de parceria com as entidades, deveria ser monitorada e controlada pelo Estado na lógica do SUAS, ou ser extinta. Faz-se relevante, portanto, no processo de implantação do SUAS, a identificação da *rede de proteção que cabe à assistência social prover*, e não substituí-la com programas e projetos sociais fragmentados, sem monitoramento estatal ou continuidade, como a RPS/RS se propõe a realizar, reeditando a gênese caritativa da gestão da assistência social.

O custeio dos projetos executados não deve ter continuidade – devem ter início, meio e fim. A RPS é prá lá de oportuna, além de continuada pelo atual governo, houve acréscimo de credibilidade por conta do Secretário (LARA) por Projeto de Lei; Departamento de Responsabilidade Social a ser Criado. (COORDENADOR)

A Rede de Proteção da Assistência Social objetiva, por outro lado, conferir maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação específica e na atuação intersetorial, pois somente assim se torna possível estabelecer o que deve ser de iniciativa desta política (PNAS, 2004). Contudo, entidades sem fins lucrativos que desenvolvem atividades de interesse público, ditas do Terceiros Setor, ONGs – (Organizações Não governamentais, OSCIPS), estabelecem convênios e parcerias com o Estado na implementação da política, pois historicamente a praticavam e se caracterizam como entidades de referência para os usuários em muitos territórios. Essas entidades, todavia, apresentam amplas possibilidades de constituírem-se como parcerias do Estado na condução das políticas sociais por que:

Tais organizações expressam características multifacetadas e particularistas, próprias da sociedade contemporânea. Assim, não sem ambiguidades e resistências, as organizações sem fins lucrativos que constituem o “Terceiro Setor” possuem atributos valorizados na gestão social desta década [e, visto que também nos anos seguintes]: a capacidade de articularem iniciativas múltiplas, revitalizando o envolvimento voluntário da comunidade ou de setores da sociedade civil; a capacidade de estabelecerem parceria com o Estado na gestão de políticas e programas públicos; a capacidade de estabelecerem redes locais, nacionais ou mundiais e, por meio delas, constituírem fóruns de escuta e vocalização de demandas, introduzindo-as na agenda política. (CARVALHO, 1999, p. 24)

As diferentes concepções sobre esta contraditória atuação das entidades do “Terceiro Setor” são, no entanto, debatidas na literatura do Serviço Social e das Ciências Sociais. Emir Sader (2004) aponta que a visão dicotômica entre Estado e sociedade civil – considera que o espaço da retração do Estado é ocupado pela “sociedade civil”, “trabalho voluntário” ou “Terceiro Setor” – se apoia numa definição liberal de sociedade civil, aquela que simplesmente se opõe ao Estado. Diferentemente da concepção Gramsciana (1977) – sociedade política que inclui a civil. Há deste modo, a necessidade do desvendamento dessa contradição entre pouca atuação pelo Estado e substituição das responsabilidades que atualmente apresentam-se como “solidarismo” cidadão e empresarial ou Responsabilidade Social Corporativa. Essa solidariedade acentuada pode se traduzir no “mascaramento” de ações paliativas e de desresponsabilização Estatal com as necessidades básicas – não mínimas – acordada internacionalmente por meio do chamamento da população às ações solidárias.

Conforme aponta Marilda Iamamoto (2000), neste amplo conjunto de entidades que compõem o chamado “Terceiro Setor” salientam-se a coesão social e um forte apelo moral ao “bem comum”, discursos que correm paralelos à reprodução ampliada das desigualdades, da pobreza e violência. Dessa forma, as reproduções de pobreza e violência “tendem a ser naturalizadas, apenas passíveis de redução de seus índices mais alarmantes [...] bem como são de distinta natureza, dotadas de funções e significados sociopolíticos e econômicos inteiramente diversos” (IAMAMOTO, 2000, p. 66).

Como exemplo maior desse “solidarismo”, em âmbito governamental, cita-se o extinto programa Comunidade Solidária (1996) que, instituído no período de

amplios avanços neoliberais do Brasil, desconsiderou as regulamentações<sup>112</sup> a serem qualificadas da LOAS aprovada anteriormente (MOTA, 2006). E atualmente, objeto desse estudo, a Rede Parceria Social do Estado do Rio Grande do Sul, legitimado com a Lei de Solidariedade, é contraposta ao SUAS desde sua forma de criação, pois não o considerou na sua regulamentação.

Na RPS, após o período de entrega dos projetos à Câmara Técnica da Secretaria, acontece o processo de seleção; e, nessa ótica, para “tornar o processo justo, cooperativo e transparente, foram criadas as CAP” (Comissão de Avaliação de Projetos), formadas por representantes do Conselho Estadual de Assistência Social, da entidade-Âncora, da empresa investidora e da SJDS. Os critérios de seleção dos projetos são explicitados no Edital que regula a seleção pública, e todo o processo detalhado está no projeto previamente aprovado pelo CEAS/RS, e: “A adesão de diversas organizações sociais de porte, com maior experiência na gestão de projetos e pessoas, viabilizou a formação do grupo das entidades-Âncoras, assim denominadas por responsabilizarem-se em apoiar (‘ancorar’) entidades menores” (RS/SJDS, 2009). A partir de sua rede própria de atendimento, a instituição Âncora quando possui entidades executoras vinculadas, também pode vir a compor outras Carteiras, gerenciadas, portanto, por outra Entidade Âncora. Abaixo figuras ilustrativas da gestão dessa modalidade para apresentação pública da RPS:

---

<sup>112</sup> O Programa Comunidade Solidária foi implantado em 1996 pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso após o amplo e difícil processo de aprovação da LOAS pelo congresso nacional, no fim de 1993. Ainda como destaque ao Governo de FHC houve três problemas centrais no campo da assistência social: 1. Do ponto de vista da cidadania, fere de morte o princípio da equidade ou da justiça social; 2. Do ponto de vista racional, aumenta a pobreza ao invés de diminuí-la, porque deixa ao desamparo consideráveis parcelas da população; 3. Do ponto de vista ético, submete os demandantes da assistência social a constrangedores testes e as avaliações suspeitosas de pobreza, geradoras de estigmas. É a velha forma convivendo e, muitas vezes, substituindo o avanço e as novas regras impostas pela legislação (COUTO, 2004).



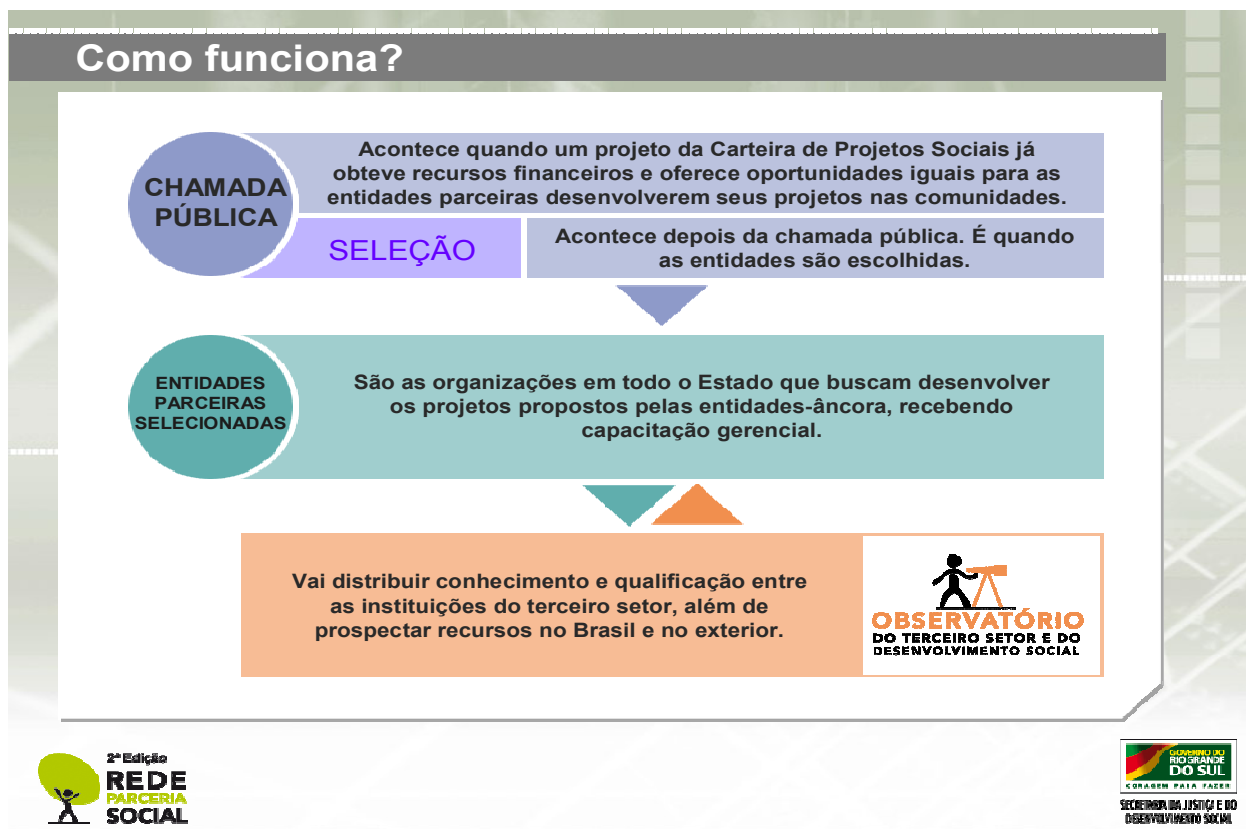


Figura 4 – Processo de Articulação da RPS  
Fonte: SJDS, 2009

A Fundamentação da RPS baseia-se no Governo do Estado como “o parceiro promotor de oportunidades”, em contraponto à responsabilização das ações nos moldes do SUAS. E, nessa mesma ótica de desresponsabilização, enaltece o antigo Programa Comunidade Solidária:

Com a criação do Conselho da Comunidade Solidária, em 1995, o governo federal sinalizava para uma mudança na visão do papel do governo, que deixava de ser um distribuidor de meios para tornar-se um parceiro promotor de oportunidades e desenvolvimento. Palavras como ‘assistencialismo’ foram substituídas por ‘articulação’ e ‘cooperação’. Em universidades país afora, tinham início cursos de formação para o trabalho em organizações sociais, e a sigla ONG deixou de ser reconhecida apenas como sinônimo de entidades criadas à sombra do governo militar, de resistência democrática e cunho político, para identificar organizações sociais com uma multitude de objetivos públicos e não-governamentais, desde a defesa de espécies animais e vegetais até a promoção da cidadania, a formação profissional e tantos outros. (SJDS/RS, 2009)

Desse modo, o sistema de relação estado/sociedade reformulado, originário dos impactos mais arrasadores do processo neoliberal, em que houve a diminuição de sua capacidade de investimento e intervenção e neutralizado na implementação

de políticas sociais, “cria uma nova regulação que oferece às organizações um sistema paralelo de opção individual possibilitando a cada uma delas, se for de seu interesse, tornar-se “organização da sociedade civil de interesse público” – OSCIP<sup>113</sup> (MESTRINER, 2008). Na relação com o Estado, tal reformulação instituiu e disciplina, por meio do Termo de Parceria” estabelecido pela Lei nº 9.790/00 (BRASIL/MDS, 2000) o fomento e a execução de atividades nas áreas de meio ambiente, cultura, com *destaque para a saúde e assistência social* (RS/SJDS, 2009).

A Constituição brasileira estabelece que, em regra, o poder público deve observar o procedimento de licitação para a celebração de contratos. Contudo, existe a alternativa de dispensa de licitação em se tratando de contratação de entidades sem fins lucrativos “para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão” (BRASIL, Lei nº. 8.666/93, art. 24). As dispensas de licitação (modalidade de carta/convite, concorrência, tomada de preços) para a realização de convênios são previstas nas mesmas hipóteses dos contratos ou outros ajustes<sup>114</sup>. Em que pesem tais divergências doutrinárias, na prática, celebrava-se convênios de natureza financeira sem prévia licitação, ao longo dos anos, para as ações de assistência social. Embora seja ponderável a necessidade de critérios objetivos para a escolha de entidade conveniada – quando houver mais de um possível prestador do serviço-, não havia tal seleção, e os critérios eram, em muitos, casos “políticos” (BARBOSA, 2004). A RPS adotou, assim, a modalidade de parcerias, pois é “agilizado” o acesso de recursos, pois:

O acesso a recursos públicos, sob a forma de convênios, requer a apresentação de uma série de documentos conforme a regulamentação estabelecida pela IN STN 1/97 [e demais atuais normativas]. Nos termos de parceria, os objetivos e as metas são negociadas entre as partes, envolvendo a consulta prévia ao Conselho de Políticas Públicas. Os passos prévios à celebração são menos burocráticos. (BARBOSA, 2004, p. 42)

---

<sup>113</sup> “Tal proposta inovadora, tentando inaugurar uma relação seletiva entre Estado e esse conjunto privado, no entanto, no que tange à assistência social, desconsidera a LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742/93), suas diretrizes, objetivos e estrutura de gestão, não a conectando a uma política pública de assistência social. E mais, ao criar uma legislação paralela, que não resolve os problemas burocráticos e as indefinições desta parceria, ainda cria mais contradições ao fazer conviver os dois marcos reguladores controversos” (MESTRINER, 2008, p. 28).

<sup>114</sup> Outros estudiosos citados no estudo de Barbosa (2004) compreendem de forma diferenciada, e entendem que os convênios, por não possuírem a viabilidade de competição, não poderiam ser aplicados com a lei de licitação, pois se trataria de mútua colaboração, sob variadas formas.

Para a Rede Parceria Social, na perspectiva de seus idealizadores, as ações do governo partiriam de uma lógica da assistência, com um “Terceiro Setor” dependente dos recursos governamentais e desarticulado, à promoção de “uma lógica de desenvolvimento, com autonomia e interatividade de todos os atores, dando início a um novo momento na trajetória do setor social no Estado”. Esse momento qualificar-se-ia “de modernidade, qualificação, inserção no ambiente internacional. Um momento de planejamento sólido e conquista de objetivos conjuntos” (RS/SJDS, 2009). Surge assim a questão de que somente as entidades executoras que tivessem recursos para organizarem os projetos sociais e/ou aquelas com articuladas relações conseguiriam financiamento em detrimento do prescrito na PNAS. Nessa perspectiva particularista e fragmentada das ações sociais, historicamente realizadas no Brasil, a RPS se propunha, também, a “uma nova abordagem para os *problemas sociais* do Rio Grande do Sul e indicaria caminhos para a conquista de mais e melhores oportunidades e qualidade de vida”, na ótica das literaturas que embasam o “Terceiro Setor”:

A Rede Parceria Social, criada pelo Governo do Estado, através da Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social (RS/SJDS) em 2007, recoloca em pauta, no âmbito estadual, aspectos fundamentais desse novo tipo de relação que se estabelece entre Governos, Empresas e Organizações Sociais. As palavras-chave são Parceria (entre esferas de governo, entre governo, empresas e ONGs, universidades, pessoas); Solidariedade, como o reconhecimento humano e ético das necessidades das populações menos favorecidas; Descentralização das ações, para atingir a todos, com mais eficiência e eficácia, Formação de Capital Social, incentivando a capacidade associativa, a consciência cívica, os valores éticos e o grau de confiança dos cidadãos, Formação de Capital Humano, qualificando os atuais agentes e formando novos atores para atuar no desenvolvimento de organizações e do Estado como um todo. (RS/SJDS, 2009)

Os termos de parceria foram introduzidos como um instrumento passível de ser firmado entre o poder público e as OSCIPS, como abordado anteriormente. O “Terceiro Setor” novamente é chamado a compor a ação pública do Estado<sup>115</sup>, o que prejudica a área social, pois esse é composto de um conjunto absolutamente heterogêneo, cujas motivações internas e valores muito diversos o mobilizam. Além disso, o integram, também, agentes protagonistas com as mais variadas formações,

---

<sup>115</sup> “As ações associativas e baseadas no voluntariado (Legitimadas com a Lei nº 9608/98) começaram a ganhar impulso nos anos 70 e conquistaram força renovada nas últimas décadas. Tornaram-se expressivos os movimentos e organizações de mulheres, de indígenas, de minorias étnicas, de consumidores, de ecologistas. A defesa das diferenças e da equidade foram marcas da segunda metade do século XX” (MESTRINER, 2008, p. 34).

e dirigem sua missão e atuação de forma a mais distinta e se organizam sob inúmeros feitiços. As organizações sociais de interesse público atuam diferentemente de uma regulação que abrange todo o território nacional como o SUAS.

Outro ponto importante para o fortalecimento do setor no Brasil foi a aprovação da Lei do Voluntariado, a Lei 9.608/98, que regulamentou o trabalho voluntário, evitando problemas trabalhistas para organizações sociais e dando reconhecimento legal ao trabalho voluntário. Em 1999, a Lei 9.790 instituiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. (RS/SJDS, 2009)

Essas entidades atuam sempre em favor de uma coletividade, mas não são órgãos estatais, embora utilizem rotineiramente recursos financeiros ou outros apoios do Estado. A partir de uma grande articulação para “organizá-las”, anteriormente denominadas de organizações sem fins lucrativos por grande período, hoje são chamadas de “organizações não-governamentais ou, como pretende a legislação brasileira dualista, “organizações da sociedade civil de interesse público” – OSCIP” (MESTRINER, 2008, p.35). Nessa perspectiva, é enaltecido o discurso neoliberal do “Terceiro Setor” na fundamentação da proposta da Rede Parceria Social:

No Brasil, o potencial do “Terceiro Setor” começa a ser reconhecido. A maioria das iniciativas ligadas à compreensão e ao estudo, bem como ao fomento e à qualificação das atividades relacionadas ao setor sem fins lucrativos tem, em média, pouco mais de dez anos: a Rede de Informações para o “Terceiro Setor” ([www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)) é de 1997, criada na esteira de diversas ações estruturantes, capitaneadas pela então primeira-dama da nação, a socióloga Ruth Cardoso. Também foi a socióloga a responsável pelo Marco Legal do “Terceiro Setor”, um processo que envolveu a participação de representantes de entidades e estudiosos de diversos estados e buscou reduzir a burocracia e dar maior agilidade e eficiência ao setor como um todo, e ainda possibilitar a expansão das vantagens fiscais para doadores pessoa física e jurídica. (SJDS, 2009)

Com a inserção constitucional da assistência social como política pública efetivadora de direitos sociais na última década do milênio, “tem-se seu embate com a filantropia tradicional e o impasse da reformulação da relação Estado-organizações sem fins lucrativos, constituindo-se o que poderíamos chamar de Filantropia democratizada” (MESTRINER, 2008, p. 293), a partir da legalização das OSCIPs. Afirmara que essa mudança legal veio novamente, a “reeditar o velho, com

nova roupagem, reproduzindo o passado no presente<sup>116</sup>, que se pretende democrático, público e garantidor de direitos, delineando conflitos que, embora significativos, são encobertos sob o manto da solidariedade” (MESTRINER, 2008, p. 293)”. Essa mudança é regulada ainda pela “tendência ao Estado Mínimo, totalmente dominado pela força e interesse do capitalismo global, relacionando-se com as organizações da sociedade, como se fossem seu instrumento de ação” (2008, p. 28). Não há, portanto, o interesse na construção de outra qualidade de Estado, que venha a partilhar com o “Terceiro Setor” as estruturas de poder e de coordenação das políticas públicas nas diretrizes dos direitos sociais, por meio de um Estado articulador que possa integrar o conjunto de organizações e combinar elementos estatais e não estatais na perspectiva da emancipação e cidadania. Isto, por consequência, faz a regulação social ser muito mais ampla e férrea que a estatal. A filantropia empresaria integra atualmente, assim, um maciço número de entidades do chamado “Terceiro Setor”

Se historicamente o país acumulou um conjunto de entidades beneficentes, a partir dos anos 80 ganha novas organizações derivadas de movimentos sociais, de matizes ideológicos diversos, que norteadas por uma racionalidade substantiva e em estreita cooperação com organizações internacionais, investem na possibilidade de ampliação dos direitos e da cidadania. Ultimamente ainda, vem se incorporando a este setor um segmento crescente na área de projetos sociais, que a filantropia empresarial, movimento de forte tradição nos países do primeiro Mundo e que começa a se formar no Brasil. Este conjunto se expande ainda mais com a tendência do Estado (no processo de reforma administrativa) de amputar e transformar partes da sua própria máquina. (MESTRINER, 2008, p. 36)

Essa filantropia empresarial é baseada na contextualização de “Terceiro Setor” de origem norte-americana, e depois europeia, a partir dos efeitos da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial. Essa se ampliou na atualidade, para o conceito de Responsabilidade social corporativa. De modo geral, sempre mantendo uma consonância com o modo capitalista de produção, adotado pelos Governantes da RPS/RS:

---

<sup>116</sup> “Agregando outras formas, pela implantação de macro-organismos, ampliando sempre benefícios, isentando de taxas e tributos, vão sendo compostos modelos aparentemente novos porque maquiados, mas reprodutores da velha relação (filantrópica). Exemplo: a relação de convênio na década de 1990 constitui-se num simples repasse de recurso de manutenção da instituição, sem nenhum controle, nem incorpora as imunidades e isenções que continuam paralelamente” (MESTRINER, 2008, p. 294).

A partir de meados da década de 80, o Brasil deu-se conta de um fenômeno que já estava consolidado na maioria dos países desenvolvidos, mas que apenas começava a sair do ostracismo no Leste Europeu e na América Latina. A esse fenômeno, o estudioso norte-americano Lester Salamon, responsável pelo Centro para Estudos da Sociedade Civil, da Johns Hopkins University, chamou de 'revolução associativa global': "uma revolução que pode tornar-se tão significativa para o fim do século XX quanto a emergência do Estado-nação o foi para o fim do século XIX. (RS/SJDS, 2009)

O resultado abordado pelo governo do Estado a partir da ótica da "revolução associativa global do "Terceiro Setor"" que justifica a RPS seria a de:

[...] um "Terceiro Setor" global: uma imponente rede de organizações privadas autônomas, não voltadas à distribuição de lucros para acionistas ou diretores, atendendo a propósitos públicos, embora localizada à margem do aparelho formal do Estado. A proliferação desses grupos pode alterar permanentemente a relação entre os Estados e seus cidadãos, com impacto muito maior do que os resultados dos serviços para os quais foram criados. (RS/SJDS, 2009)

Essas modalidades de atendimento em parceria, no entanto, são fundamentadas por uma visão messiânica do "Terceiro Setor" a partir de uma lógica "liberal-corporativa" e supostamente "democratizadora" (MONTAÑO, 2004). Essa lógica consolida-se, como afirma o autor, por meio do projeto neoliberal pela despolitização operada neste setor, na retirada das contradições de classe, na sua desarticulação com as esferas estatal e infraestrutural. As necessidades industriais do mercado se renovam e surge no Estado, pelo advento da Responsabilidade social com a Rede Parceria social, o que Mestriner (2008) chamou de **filantropia de parceria**<sup>117</sup> (MESTRINER, 2008). A lógica descrita pode ser verificada nos materiais de divulgação dessa nova modalidade em Rede:

O século 21 será o século do "Terceiro Setor". Esta é uma tendência inexorável. A riqueza se expande, as pessoas vivem mais e a sociedade se organiza. As organizações sociais assumem a gestão de serviços tradicionalmente executados pelo Estado. E o fazem melhor. Envolvem o trabalho voluntário, a mobilização das comunidades e a participação de parceiros públicos e privados. (RS/SJDS, 2009) [grifo nosso]

O enaltecimento e mito do "Terceiro Setor" como "O Salvador do Estado Ineficiente" ficam evidentes na fundamentação teórica que abarca os documentos da RPS/RS. Contrariamente aos autores do "terceiro setor", para Montaña (2002) a

<sup>117</sup> A ser discorrida no capítulo 8.

categoria de sociedade civil em Gramsci supõe sua articulação com outras categorias centrais, a hegemonia de classe e a revolução. E supõe pensar o conceito gramsciano (1977) de sociedade civil, pois desconhecendo sua articulação com estas questões, é evidenciado um claro reducionismo e esvaziamento de seu pensamento. Montaño (2002) analisa também que os autores do "terceiro setor", "particularmente os latino-americanos, valendo-se da distinção gramsciana de sociedades orientais e ocidentais, entendem que reforçar o "Terceiro Setor" é igual a reforçar a sociedade civil", e que esse reforço levaria, por conseguinte, à democratização da sociedade. É como se a sociedade brasileira, que nunca teve um Estado do bem-estar social propriamente dito, representasse uma clara sociedade ocidental, com organizações da sociedade civil fortes e desenvolvidas,

[...] e como se a democratização fosse sinônimo de guerra de posições (categoria claramente classista), o que ignora a dominação das instituições políticas vigentes pela classe burguesa. Consequentemente compreende que as classes dominantes neoliberais vêm procurando conquistar a hegemonia por meio da desregulação social (desarticulando os mecanismos estatais que limitam a liberdade do mercado), "mercantilizando" a sociedade civil, tornando-a a mesma coisa que o mercado, constituindo uma sociedade civil (considerada como o não-estatal) caracterizada por uma cidadania de "livres" possuidores/consumidores. (MONTAÑO, 2002, p. 128)

O próprio órgão gestor que deveria implantar de maneira eficiente as prerrogativas do SUAS no Estado, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, "criou a sua Rede de Parceria Social". Afirmou-se que ela não pertencia a ninguém, pois se caracteriza por "uma teia de relações voluntárias entre empresas, que escolhem focos de atuação e financiam organizações especializadas, as quais, por sua vez, selecionam entidades comunitárias para trabalhar em todas as regiões do Estado" (RS/SJDS, 2009, p. 3). No sentido contrário à qualificação do SUAS em âmbito nacional por meio de entidades conveniadas capacitadas, consolidou-se no Estado do RS um modelo dual de investimento público balizado na ótica do Estado Mínimo:

A Rede representa um processo de profissionalização do "Terceiro Setor" no Rio Grande do Sul. Ela institui, no âmbito da Lei da Solidariedade, a noção da seleção por editais públicos, em projetos previamente aprovados pelo Conselho Estadual da Assistência Social. Editais são abertos, todos podem participar, e a divulgação ocorre essencialmente pela internet, facilitando o acesso de toda e qualquer organização em qualquer município do Estado. Os critérios de escolha são técnicos. A entidade é selecionada e,

juntamente com o recurso, recebe um curso de qualificação para a gestão.  
(RS/SJDS, 2009)

As suas ações são financiadas, como aponta sua Lei de criação, com recursos públicos realocados de empresas que adotaram a Responsabilidade Social Empresarial, pois conforme o Art. 7º da Lei de Solidariedade:

O Governo do Estado com o objetivo de reconhecer o compromisso das empresas com a inclusão social concederá o selo de certificação "Compromisso com a Inclusão Social", que poderá ser aplicado em todos os materiais de divulgação das empresas. E Art. 8º – “As empresas contribuintes do ICMS que financiarem projetos aprovados pelo Conselho Estadual de Assistência Social, nos termos desta Lei, poderão compensar, por meio de crédito fiscal presumido, até 75% (setenta e cinco por cento) do valor comprovadamente aplicado no projeto com ICMS a recolher, discriminado em guia informativa não anual (RS/STDS, 2008).

Essas iniciativas de titularidades, premiações e comprovações de ações sociais realizadas pela RPS auxiliam e possibilitam legitimar os títulos de responsabilidade social empresarial àquelas que almejassem reconhecimento e investimentos internacionais e nacionais, cujas preconizam essa “preocupação”, conforme a nova reestruturação empresarial balizada na sustentabilidade. Essas preocupações sociais das empresas suscitam as discussões acerca de seus reais interesses lucrativos, porém, muitas vezes produzem ações qualificadas, com qualidade técnica, de acordo com a missão da empresa. E, por vezes, são realizadas de forma amadorística e descolada de uma efetiva Responsabilidade Social Empresarial – RSE – Corporativa que atende a princípios éticos. Essa responsabilidade social corporativa é adotada como um modelo de gestão de negócios que visa combater as formas de exclusão social e manifestações de desigualdades sociais, e não de ações paliativas pontuais, pois dá ênfase à qualidade ética das relações da empresa com todos os segmentos ligados direta ou indiretamente ao processo produtivo (governo, comunidade, ambiente, funcionários, acionistas, clientes e fornecedores – os *stakeholders*). No entanto, essa categoria sócio-histórica expressa um movimento de profundas mudanças mundiais e locais no real, e condensa múltiplas determinações econômicas, políticas e sociais e culturais da sociedade capitalista contemporânea (SILVA, 2010). A RSE se constitui como fenômeno exatamente na trama de relações de poder entre os agentes dos diferentes campos que compõem o espaço social, podendo assim:



[...] conforme essas relações e as disputas que se estabelecem entre idéias e práticas que representam diferentes interesses, ganhar tanto contornos mais conservadores, dentro de uma lógica prioritariamente econômica, quanto pode revestir-se de um caráter crítico e transformador, na provocação da reflexão sobre as responsabilidades dos diferentes atores e segmentos sociais na construção de uma sociedade econômica, política e socialmente sustentável, democrática e cidadã. (SILVA, 2010, p. 2)

Embora identificadas algumas relações coerentes entre a missão da empresa e os objetivos das Carteiras de Projetos na perspectiva de Responsabilidade Social, entende-se que as parcerias da RPS eram realizadas na ótica de substituição do papel do Estado, avaliando-o como mal empreendedor nessa área social. Em que pese a histórica ausência desse Estado numa gestão qualificada à área, contudo, a noção de parceria coerente a ser adotada como referência para as ações da PAS, considera que “não se deva desobrigar o Estado das suas responsabilidades pelos direitos de seguridade e nem retirar da sociedade sua autonomia e possibilidade de práticas democráticas” (MESTRINER, 2008, p. 19). E, como aponta a autora, para avançar na construção de uma nova relação, submetida a um controle efetivo, é preciso que se compreenda melhor o comportamento do Estado nesse campo, cuja regulação do princípio de subsidiariedade ainda é realizada pelo Estado, oriundo de sua origem Portuguesa<sup>118</sup>.

A Subsidiariedade advém de subsidiário (do latim *subsidium*), é um dos princípios básicos da Doutrina Social da Igreja – DSI, que regula as relações do Estado, por um lado, com as pessoas e grupos intermediários ou comunidades, por outro. Segundo este princípio, pelo entendimento de Maria Luíza Mestriner (2008) o Estado deve ajudar os membros do corpo social sem, porém, impedi-los de fazer o que podem realizar por si mesmos<sup>119</sup>. Esse princípio vai ao encontro das ações e princípios praticados pela Rede, quando não propõe a continuidade dos serviços, apenas financia recursos às entidades parcerias para estruturar um projeto e não sua posterior execução, determinando-o à sociedade, por meio das próprias

---

<sup>118</sup> Em apêndice foi acrescentado a construção histórica da Acção Social Portuguesa, que vem a elucidar a estas questões apresentadas.

<sup>119</sup> “O fundamento desse princípio se encontra na anterioridade natural das pessoas e comunidades sobre o Estado. As pessoas e os grupos como a família, as comunidades locais e profissionais, as comunidades de trabalho, os grupos religiosos são anteriores ao Estado, tendo-se constituído antes do aparecimento deste. Possuem, pois, direitos e deveres naturais de que não se privam pelo fato de deferirem ao Estado a administração do bem comum. Por este princípio, incumbe ao Estado a obrigação, para com as pessoas e comunidades, de ajudá-las na consecução de seus fins, criando as condições e os estímulos necessários para isso; orientá-las harmonizando os seus esforços dentro dos imperativos do bem comum; supri-las nas suas deficiências no cumprimento de seus deveres; nunca, porém, eliminá-las, substituindo-se a elas” (MESTRINER, 2008, p. 19).

organizações a capacidade de sua manutenção futura. Sua lógica baseava o fomento da Responsabilidade Social Empresarial:

O mais importante é a criação de uma possibilidade mais complexa e efetiva de exercício da responsabilidade social por parte das empresas. Na Segunda Edição do Programa, foram 17 empresas parceiras. Elas estão ajudando na formação de um tipo de capital essencial para o desenvolvimento de nosso Estado: o capital social. É preciso apostar nessa ideia. Ela dá resultados. (RS/SJDS, 2009)

A noção de capital social adotada pela Responsabilidade Social Empresarial não se restringe ao capital humano na forma de saúde, habilidades e educação dos usuários e do pessoal interno das empresas, “o capital social é a capacidade que surge da prevalência da confiança da sociedade ou em partes dela e um dos seus maiores benefícios é a diminuição do atrito social” (ELKINGTON, 2001, p. 83), conceito que está intimamente ligado ao mito da panaceia do “Terceiro Setor”<sup>120</sup>, cujo objetivo é a minimização dos problemas sociais, e não a intervenção nas expressões da questão social. A Responsabilidade Social nasce de uma própria contradição do capitalismo, assim o desafio que se coloca na gestão da Política de Assistência Social é o de incorporar as modernas tecnologias gerenciais às políticas públicas – sem pretensamente substituí-las, e reconstruir criticamente a racionalidade instrumental e política de mercado em prol de uma racionalidade que promova politicamente a solidariedade a cidadania, ao invés de serem reproduzidas as práticas que reiteram a subalternidade, assistencialismo, tutela e paternalismo (TENÓRIO, 1999).

A RPS vem, portanto, a atuar como “amortecedor das tensões produzidas pelos conflitos políticos, decorrentes do ataque neoliberal às conquistas políticas dos setores progressistas e populares obtidos no período anterior”. E se esse for o caso, o “Terceiro Setor” converte-se rapidamente na “solução’ de um problema irresolúvel e o mito do “Terceiro Setor” terá o mesmo destino que teve anteriormente o mito do

---

<sup>120</sup> “‘Terceiro Setor’ não é termo neutro [...] é de procedência norte-americana, contexto em que associativismos e voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal, em que o ideário dominante é o da precedência da sociedade com relação ao Estado. Certamente, portanto, é expressão que aqui chega carregada de pressupostos e conotações que, antes de mais nada, complicam sua operação, sem mediações, no contexto da sociedade brasileira [...] acrescenta-se o fato de que o cenário atual no qual a ideia se afirma é propício a interpelações quanto à sua funcionalidade, quando está em jogo o desmonte dos direitos e a diminuição da responsabilidade do Estado com relação às políticas sociais. De fato, frequentemente ‘Terceiro Setor’ é utilizado, implícita ou explicitamente, para produzir a ideia de que o universo das organizações sem fins lucrativos é uma espécie de panaceia que substitui o Estado no enfrentamento de questões sociais” (LANDIN, 2002, p. 42).

Estado e, antes deste, o mito do mercado” (SANTOS, 1998<sup>a</sup>, p.9). O mito do “Terceiro Setor”, oriundo com o CNSS e consolidado com as Leis das OSCIPs revelam as históricas práticas da área, advindas de origem lusa, pois “selam-se novamente as relações entre o Estado e segmentos da elite: homens (e senhoras) bons, como no hábito colonial do império, vão avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções a organizações da sociedade civil” (MESTRINER, 2008, p. 58). Da mesma forma realizada essa avaliação de mérito com a criação dos CAPs, pois “os bons empresários vem a decidir as instituições a serem ajudadas”, em função de estarem “financiando as ações”, pois “quem paga, manda” apontou erroneamente um conselheiro, pois o recurso é público, embora indiretamente.

É necessário, pois, por estar envolta em funções e significados sociopolíticos e econômicos diversos – e, porquanto contraditórios – uma avaliação crítica dos profissionais e gestores da área ao estabelecerem parcerias e ações conjuntas com este setor na práxis cotidiana, no intuito de percorrer a direção dos preceitos e diretrizes apregoados na PNAS e no SUAS – e demais normativas correlacionadas – para, efetivamente, intervirem nas refrações da questão social, portanto:

Entende-se que a defesa da sociedade civil, num Estado realmente democrático, não passa pelos ideais neoliberais de um chamado “Terceiro Setor”, que substitui o Estado, que desresponsabiliza o Estado de suas atribuições constitucionais, como as de assegurar educação, saúde, cultura, um meio ambiente equilibrado etc. Segundo os ideais gramscianos, a guerra de posição não será efetivada pelas entidades dóceis do “Terceiro Setor”, “parceiras do Estado”, dependentes do Estado e do mercado, mas pela sociedade civil realmente organizada, pelos movimentos sociais, pelas organizações não-governamentais combativas e representativas, em busca de uma hegemonia, de uma sociedade justa, igualitária e materialmente democrática e não apenas formalmente democrática, como é a sociedade brasileira na atualidade. (VIOLIN, 2010, p. 90)

Nesse sentido, são de responsabilização do Estado o monitoramento e avaliação, bem como a qualificação do controle social democrático da política de assistência social para a condução das ações da Rede Sócio Assistencial a favor do desenvolvimento social do RS. Desse modo em especial, as ações da RPS devem ser extintas ou sua consolidação legal deva ser a serviço das normas e diretrizes da assistência social, reeditado nos moldes do SUAS e auxílios diretos aos CRAS e CREAs, pois que o recurso é público, e coexiste com os princípios, normas e diretrizes de gestão das referidas ações. Além disso, também devem vincular-se à Vigilância Social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que tem por

objetivo a produção e a sistematização de informações territorializadas sobre as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos.

A Vigilância Social da assistência social é uma área de gestão da informação dedicada a apoiar as atividades de planejamento, supervisão e execução dos serviços socioassistenciais. A partir da Nob/SUAS a função de vigilância social passa a fazer parte das responsabilidades dos gestores de cada esfera de governo. A vigilância Trabalha através do fornecimento de dados, indicadores e análises que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos danos. Considera ainda as diferentes etapas da vida do cidadão, desde a infância, passando pela adolescência, idade adulta e terceira idade. Entre suas tarefas, está o acompanhamento dos padrões de oferta dos serviços nas unidades da assistência social, produzindo e sistematizando informações que demonstrem a qualidade dos serviços ofertados (MDS, 2010).

A Lei Orgânica de Assistência Social, e demais normativas do SUAS, compreendem a atuação da política em parceria com o “Terceiro Setor”<sup>121</sup>, em contrapartida, a fiscalização e a responsabilidade pelas ações da área é de incumbência estatal. Embora o CEAS/RS participe desse processo, o controle social democrático acerca dessa modalidade não foi efetivado, pois nem o Estado, nem o CEAS/RS cumprem seu papel fiscalizador da PAS com o devido comprometimento, como é analisado a seguir.

---

<sup>121</sup> O termo será mantido, em função da fundamentação adotada pela RPS, apesar de suas contradições anteriormente explicitadas.

## 5 A GESTÃO DA RPS E SEU CONTROLE SOCIAL

A aprovação pelo Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS/RS da nova modalidade dos projetos do PAIPS por meio da RPS foi posterior à inscrição de entidades Âncoras e à abertura do Primeiro Edital. Não havia, portanto, dúvidas sobre a deliberação positiva ao Projeto pelo Conselho no segundo semestre de 2007<sup>122</sup>, pois mesmo sem a aprovação legal pelo CEAS/RS foram abertos os Editais das Carteiras, já elaboradas pelas entidades Âncoras, para a seleção de Entidades Executoras. Conforme descrito nos informativos da Secretaria “Nos meses subsequentes foram lançados 12 editais abrangendo todo o Estado, dirigidos às ONGs com registro no Conselho Municipal da sua área e comprovação de pelo menos dois anos de existência” (RS/SJDS, 2007, p. 15).

### 5.1 SELEÇÃO DAS CARTEIRAS DA RPS

Os Procedimentos de seleção das Carteiras descritos no Relatório de Gestão da SJDS 2007 demonstram que “cada edital foi elaborado por uma entidade Âncora, com a supervisão da Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social” por seleção pública. Ressaltando, contraditoriamente, a perspectiva democrática dessa seleção, a Secretaria apresenta o “mérito” dos projetos como sendo a lógica do processo:

A seleção pública, através dos editais, reflete uma estratégia de democratização do acesso aos recursos sociais. O que vale é o mérito, a qualidade de cada projeto segundo os critérios estabelecidos. Isso inverte a lógica muitas vezes percebida no chamado “marketing social”, em que vale, para captação de recursos, a capacidade de “venda”, a proximidade territorial com uma determinada empresa ou outros fatores aleatórios. A seleção pública permite que, a partir da definição de um foco claro para uma Carteira de projetos, sejam selecionadas organizações sociais que definam metas e estratégias de ação mais efetivas, a partir da avaliação de uma equipe técnica multi-institucional. (SJDS, 2009)

---

<sup>122</sup> Durante essa deliberação, houve cooptação dos conselheiros do CEAS/RS pelo governo do Estado para essa aprovação, pois foi estabelecida uma aliança do gestor com a mesa diretora que presidiam essas plenárias, como também era de interesse das entidades que a compunham ou se beneficiariam de algum modo (SOARES, 2008).

Em que pesem os debates acerca da meritocracia na sociedade brasileira, verifica-se, de antemão, a ausência de planejamento por meio do sistema de vigilância socioassistencial implementado a partir do SUAS em 2005. O sistema de vigilância social de assistência social “é responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização que vulnerabilizam e trazem riscos e danos aos cidadãos, a sua autonomia, socialização e ao convívio familiar” (MDS, 2005, p. 18). O Estado ao gerenciar a Carteira de Projetos da RPS deveria ter se baseado nesses indicadores<sup>123</sup> para o atendimento das necessidades mais emergentes de atendimento à população usuária da política de assistência social no Estado, o que não foi realizado, pois nas entrevistas foi ressaltado que era a entidade Âncora que definia os temas e liderava as sugestões da Secretaria Estadual. A RPS deveria, portanto basear-se nos estudos da vigilância socioassistencial, pois esta vigilância:

[...] consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo que é responsável [...]. (BRASIL, MDS/SUAS, 2005, p. 18)

Os Planos de Gestão da Assistência Social, conforme a NOB/SUAS devem ser feitos a partir de conhecimentos da realidade do Estado ou Município, a partir de dados levantados pela vigilância social, pelas diretrizes e deliberações das conferências e a partir da avaliação do que foi realizado no ano anterior e do que está nos planos plurianuais. Isso vem a permitir que os recursos sejam destinados àquelas regiões ou microrregiões – estaduais ou locais – que demandam mais determinado tipo de serviço. Essa forma de planejamento permite que a política de assistência social possa agir também de modo preventivo, ou seja, atuar para que as situações de vulnerabilidade não se agravem pela busca de uma melhor

---

<sup>123</sup> “A função da vigilância social no âmbito da assistência social: produz, sistematiza informações, constrói indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); identifica pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; identifica a incidência de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos vítimas de formas de exploração, de violência, de maus tratos e de ameaças; identifica a incidência de vítimas de apatamento social que lhes possibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; exerce vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários [...] identifica potencialidades e capacidades [...]” (MDS, 2005, p. 18) “inclui também o Sistema Público de Dados das Organizações de Assistência Social, dando forma à responsabilidade do SUAS em instalar o Cadastro Nacional de Entidades prestadoras de serviços socioassistenciais” (MDS, 2005, p. 19).

distribuição dos serviços, programas e projetos. Essa prerrogativa não foi seguida pela RPS, justificada pelo seu “não caráter de política”, apenas como responsabilidade social empresarial por meio de projetos de inclusão social. E quando era de interesse do órgão gestor era considerada como integrante da política de assistência social, como de utilização de sua legitimação pelo controle social do CEAS/RS.

Na NOB/SUAS encontram-se os critérios criados pelo Ministério de Desenvolvimento Social para calcular a Taxa de Vulnerabilidade Social, que é o indicador que define o público-alvo da política de assistência social. Desse modo, cabe também aos conselhos a qualificação da política, pois:

Embora essa tarefa seja do gestor da política, os conselhos podem se articular com diversos fóruns da sociedade civil (criança, do idoso, fóruns regionais, etc.) e levantar as suas contribuições. Quanto mais os planos refletirem a diversidade das condições de vida das pessoas, mais acertada pode ser a destinação dos recursos. (MDS/CNAS, 2006, p. 51)

Ressaltou o coordenador da Rede que qualquer instituição do RS com registro nos conselhos relacionados poderia se inscrever para articular a RPS como Âncora. Clarificou ainda que, *por ser uma experiência inovadora*, “Houve convites na Primeira Edição de 2007, depois não foi mais preciso pois nas outras edições elas se inscreveram” (COORDENADOR, 2010). E, de acordo com gestores entrevistados, no projeto inicial para concorrerem aos editais para serem Carteiras, “constava apenas que a Âncora deveria ser grande, com capacidade de gestão e atuar preferencialmente em 75% de abrangência de determinada região do Estado, o que ainda incluía a entidade executora relacionada à Âncora”. O Coordenador da Rede quando indagado acerca dos atributos necessários da Instituição a receber a titulação/ responsabilidade de Entidade Âncora, referendou os convites realizados no primeiro ano e, ainda, comentou:

Para ser Âncora qualquer instituição do RS com registro (nos conselhos) pode se inscrever para articular/ integrar a Rede. Contataram-se, na Primeira Edição, instituições com histórica atuação – convidadas. Ex: Pão dos Pobres – Instituição com instalação de Recursos Humanos [consolidado], capacidade de financiar a articulação no interior, capacidade jurídica, capacidade técnica e de recursos humanos e capacidade física. Geralmente estas instituições contratam uma pessoa (profissional) específica para gerir a Carteira – a pessoa deve ter capacidade de gestão, como habilidade de negociação, e escuta sensível. (Coordenador da Rede, 2010)

Essa modalidade de fazer política social por um lado, busca a articulação, abrangência e a estrutura da instituição para ser a Âncora, o que em tese qualificaria o atendimento proposto, mas por outro responsabiliza a entidade pela gestão e monitoramento dos recursos, com o pagamento de 10% do montante gerido. Com relação aos convites governamentais, as entidades foram selecionadas

dentro do seu perfil de atuação. Ex. o Instituto Rondon. Perfil na área de criança e adolescente, convidados por gestor público da Secretaria, em vez de pagar imposto ao governo, pagam o que querem. É escolhida, convidada pelo perfil, a partir do aceite, entra na Avaliação, de todos os critérios avaliados. Se sujeita a todos os critérios. (CONSELHEIRO)

Os critérios avaliativos descritos são, em sua maioria, burocráticos: prazos, inscrições nos conselhos de direito ou setoriais afins, elaboração de projeto conforme um modelo disponível no site; cronograma, recursos humanos e de gestão<sup>124</sup>. No entanto, não é exigido pelo CEAS/RS que a entidade tenha uma devida articulação ou vinculação às Normas e Diretrizes da Política de Assistência Social. A Norma Operacional Básica – NOB/SUAS cita em seu item 5.4 que: “também são objetos de novas regulações e nova sistemática os repasses efetuados para apoio financeiro a projetos e programas não continuados, para os quais permanece o mecanismo de convênio, mediante a instituição de sistemática própria”. Essa iniciativa baseia-se no fato de que a Assistência Social conta com prerrogativas legais que permitem simplificar sobremaneira o grau de exigências documentais para processos em seu âmbito. Desse modo, os projetos da RPS, por

---

<sup>124</sup> “A etapa seguinte é a divulgação dos projetos sociais selecionados e reuniões de trabalho entre as Âncoras e as entidades parceiras. Muitos encontros ocorrem no decorrer dos 10 meses de duração de um projeto (este tempo pode variar, de acordo com o tipo de ação e público envolvido). Fruto deste trabalho conjunto e de uma necessidade premente partilhada por todos, foi criado, durante a Primeira Edição da Carteira de Projetos, o “Manual de Prestação de Contas”, elaborado pela Fundação Vonpar e pelo Centro de Educação Popular (CAMP), e distribuído para todos os participantes. A prestação de contas mensal, que as entidades parceiras precisam fazer às Âncoras para comprovar realização das ações e receber os recursos subsequentes, foi um importante aprendizado, uma vez que as organizações menos experientes normalmente têm dificuldade de compreender como se faz. Dalto Jardim ressalta que a SJDS preparou e colocou online todos os modelos de documentos que as entidades iriam necessitar, tais como modelo de projeto, de cronograma físico-financeiro, de prestação de contas e outros. Apesar disso, a realidade diária de prestar contas pode oferecer dificuldades: “Contabilizei 7.800 linhas de despesa, com base nos relatórios apresentados pelas entidades,” conta ele. “Este volume de detalhamento pode oferecer dificuldades, se a entidade não está acostumada a trabalhar com o nível de cuidado e transparência que imprimimos na Carteira de Projetos Sociais” (SJDS, 2009).



já estarem instituídos legalmente, poderiam ser anexados ao SUAS como rede sócio-assistencial privada<sup>125</sup>.

Essas articulações com a sociedade civil foram reestruturadas, mesmo após a aprovação da LOAS pelo governo Fernando Henrique Cardoso, de matizes neoliberais. Em 1997 o governo federal, por meio de uma iniciativa do Conselho da Comunidade Solidária, ligado à presidência da República, realizou uma “Rodada de Interlocução Política”, cujo tema centrou-se no “marco legal do “Terceiro Setor””. A Rodada baseava-se na realidade social e política brasileira do período, nas “novas percepções de qual deveria ser o papel das organizações da sociedade civil nesse contexto” – e, principalmente de como o Estado poderia “fortalecer as organizações privadas cujas atividades teriam um interesse público”. Centrou-se, ainda, em identificar aquelas que “seriam voltadas ao interesse público que, portanto, deveriam ter uma relação diferenciada e privilegiada com o Estado” (CICONELLO, 2004, p. 57). Esse movimento deu origem à construção dos princípios da Lei das Oscips, esta, por sua vez, previu a existência do “termo de parceria”.

Em 2002, na nova rodada de interlocução realizada (mesmo período de aprovação da Lei de Solidariedade no RS), cinco outras questões prioritárias foram analisadas: equiparar as Oscips às entidades com declaração de utilidade pública federal para fins de recebimento de doações de bens e móveis e de mercadorias apreendidas pela Secretaria da Receita Federal, incentivar e fortalecer as doações aos fundos da criança e do adolescente; melhorar a forma e elevar o percentual do incentivo às doações das pessoas jurídicas às entidades do “Terceiro Setor”; permitir às Oscips que fizeram a opção por remunerar seus dirigentes as mesmas condições tributárias reservadas àquelas que não remuneram seus dirigentes; criar incentivo fiscal para doações de pessoas físicas às entidades do “Terceiro Setor”. O Ministério da Justiça, segundo critérios objetivos e transparentes foi incumbido da tarefa de reconhecer as organizações de interesse público.

---

<sup>125</sup> O Ministério do Desenvolvimento e Social e combate à fome define que o processo de certificação de entidades beneficentes instituído pela Lei nº 12.101/09 e regulamentado pelo Decreto nº 7.237/2010 determina que os certificados sejam concedidos às entidades conforme três áreas de atuação: assistência social, saúde ou educação. Os órgãos federais responsáveis por certificar as entidades são, respectivamente, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Saúde (MS) e da Educação (MEC). Além da concessão e renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), o MDS acompanha e fiscaliza as entidades certificadas, implanta, gere e mantém atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social, em articulação com conselhos e órgãos gestores da assistência social, e propõe parâmetros e procedimentos para a vinculação dessas entidades ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A principal questão debatida pelos participantes foi sobre as entidades que naquele período usufruíam do título de utilidade pública e do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – Cebas. Estas dificilmente iriam aderir ao regime de Oscip, pois não estariam dispostas a abrir mão do benefício de isenção da quota patronal. Portanto, o setor de assistência social, que é de interesse público, como afirmado na Lei nº. 9.790/00, continuaria a depender do sistema de convênios (já que não sendo Oscips, não iriam celebrar termos de parceria), contudo:

O sistema classificatório de Oscip não pretende substituir os sistemas classificatórios anteriores. Trata-se de um novo regime que quer, estrategicamente, distinguir-se do anterior. Permitir o acúmulo de benefícios poderia enfraquecer esta distinção. Não se trata de esvaziar os outros títulos, mas alcançar outras organizações que não se identificam ou se reconhecem com o título de Utilidade Pública ou Cebas. (CICONELLO, 2004, p. 57)

A estruturação da RPS pode também ser entendida como uma estratégia política de promoção do Governo do Estado pela área social, em detrimento do SUAS, pois afirmou um gestor entrevistado que as entidades sociais seriam “interpeladas pelo Secretário ou apresentam propostas. Qualquer Âncora pode apresentar as propostas diretamente”. Foi dado como exemplo que a Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho apresentou as propostas e procurou juntamente com o governo a respectiva empresa financiadora de sua proposta. Nesse processo de busca posterior de financiador para a Carteira foi identificado, porém, como um problema de execução pelo gestor: “Financiador e recursos insuficientes” para a articulação da RPS. E no processo inicial de implantação da RPS, e acredita-se que nos posteriores:

Não há seleção, há interpelação do Governo do Estado para a empresa aderir à RPS. A Empresa escolhe o que quer financiar. Se ela não emula, o parceiro Âncora o faz. É um processo decisório que resulta de oportunidade e de negociação: se as Carteiras estão “caindo de maduras”, prontas, o Secretário da SJDS convence a empresa a financiar, por exemplo: Zaffari, Dom Orliane, etc. (GESTOR)

E com o projeto apresentado à Câmara Técnica, e a entidade devidamente registrada nos Conselhos de Direito e Setoriais afins, o projeto da entidade Âncora era homologado. Outro conselheiro, evidenciando uma preocupação de existência do controle social nesse processo de seleção das Carteiras apresentadas pelas

entidades Âncoras, afirma que competiria ao CEAS/RS essa seleção. E, para tais seleções, foram realizadas avaliações individuais de cada projeto por um conselheiro, de modo aleatório. Na sequência seguia-se a apreciação na Reunião Plenária, e quase sempre aprovação da Carteira pelo pleno. Esse processo contínuo de aprovação, apenas de caráter legal e moral, sem o devido debate qualificado em plenária é evidenciado na fala de um conselheiro, que pouco critica essa seleção: “se passou pela Câmara técnica e é formalmente legalizado ok, um conselheiro faz apreciação e o pleno aprova” (CONSELHEIRO).

Em estudo anterior sobre o processo de controle social do CEAS/RS (SOARES, 2008) foi constatado que a dinâmica interna de gestão do órgão é caracterizada “dedicação exclusiva pela Mesa Diretora”, facilitada pela ausência de representatividade propriamente dita pelo conjunto dos conselheiros. Essa dinâmica é “justificada” pela falta de disponibilidade horária, de compreensão da política e de ausência de comprometimento histórico ou direto com as ações a com a Política de Assistência Social. Compreendeu-se que questões culturais históricas e de ausência de prévios indicadores de ingresso de representatividades efetivas prejudicam as atribuições dos conselheiros, havendo, assim, poucas discussões e controle sobre os temas deliberados. A permanência de composição da Mesa Diretora que se alternava no cargo, a mais de seis anos, com representantes governamentais que defendiam os mesmos interesses, culminou na manipulação do pleno para aprovação da RPS sem uma discussão mais aprofundada sobre a PAS.

O controle social na perspectiva democrática, no entanto, poderia ser fomentado, ainda, no importante espaço favorável ao diálogo das Comissões de Trabalho de Finanças, Políticas, Normas e Comunicação do CEAS/RS. Essas, por serem divididas as participações entre os conselheiros são reduzidas de membros, o que vem a possibilitar as articulações, debates e proposições qualificadas. Entretanto, a democracia deliberativa dessas reuniões e suas atribuições não eram bem compreendidas pelos conselheiros, culminando no exercício de frágil debate e de ausência de compreensão do papel de conselheiro. Esse fato foi demonstrado, ainda, constantemente em fragmentadas proposições e raros momentos de controle social com todos os membros em Reunião Plenária. Essa forma de atuação exercida por alguns conselheiros mais incomodados com as propostas e por falta de discussão da temática enfraquecia a discussão dentro do CEAS/RS, pois na Reunião Plenária, com todos os membros, há uma diversidade de posicionamentos

e interesses, pois não foram construídas alianças maduras ou fortes o suficiente para o momento de deliberação.

O CEAS é a instância máxima de articulação em nível estadual da política de assistência, no entanto, discussões e debates muito incipientes eram realizados. Esse espaço genuíno de controle social era desqualificado por certa “ingenuidade” de muitos membros em se “capacitarem no processo”, que compunha correlação de forças complexas, mas “vivas”. Em função dos interesses de grupos específicos a serem atendidos com as deliberações, o Conselho acabou por ser, para a maioria, apenas um “ritual de atropelo” quinzenal para o cumprimento burocrático das tarefas a serem “legitimadas” pela “aprovação” do pleno – que em muitos momentos apenas acatava o planejamento já entrelaçado com alianças previamente instituídas pela Mesa Diretora<sup>126</sup> (SOARES, 2008). Desconsiderando-se, contudo, as Reuniões das Comissões que intercalavam as das Plenárias quinzenais, até por desconhecimento a qual se integravam, normalmente esvaziadas de seus membros.

Questiona-se também neste estudo, portanto, a qualificação dos conselheiros em deliberar acerca das demandas dos Projetos das Carteiras, pois desconheciam<sup>127</sup> as normativas legais e da política de assistência às quais deveriam estar reguladas. Por outro lado havia experiências de debates qualificados acerca das necessidades e especificidades da política, pois ocorreram discussões acerca dos objetivos dos projetos e especificidades da assistência social, e dos limites do controle social realizado pelos conselheiros do CEAS/RS nos CAPs, mas a ausência de diretrizes norteadoras da seleção nestes espaços foi saliente:

Fazer uma piscina para a APAE é da área da saúde ou da Assistência Social? Na questão de obras tem muito debate, se é de Assistência Social ou não. Área de circo, na Lei não. Na verdade o conselheiro fica no meio de

---

<sup>126</sup> Considerando o abordado, verificou-se que espaços de capacitação permanente entre os conselheiros, entre esses e seus segmentos, e entre esses e suas bases devam ser fomentados, qualificados e apoiados pelo CEAS/RS de modo a percorrerem-se os preceitos do controle social democrático, função primeira quando da instituição do órgão nos rumores do movimento Constituinte de 1998. Como também são necessárias estratégias para vencer a burocracia que inviabiliza os processos democráticos e de debates qualificados, como também que institucionaliza o ritual de não participação política propriamente dita no órgão (SOARES, 2008).

<sup>127</sup> A função de conselheiro compreende uma gama de conhecimentos complexos, e, portanto, necessários, prévios para estes representantes entenderem uma capacitação contínua, ampla e que possibilite a todos os membros uma visão geral da política e de sua administração. Devem-se compreender as intencionalidades de cada ação e deliberação proposta, permeada de interesses distintos de cada grupo, aliança ou membro. Nesse sentido que se sugere uma revisão da abordagem informativa das demandas pertinentes à socialização no CEAS/RS para seus membros refletirem, compreenderem e fundamentarem proposições relevantes apropriadas para o efetivo exercício do controle social democrático (SOARES, 2008).

quatro (nos CAPs), o governo tem interesse que passe, para fazer mais. Santa Cruz fez “gazeta” na Vila Bom Jesus: na área da Beleza, curso de manicure, não mais do que comprar material de manicure... Em outro se faz para 50 crianças, compra realmente 50 bolas, no outro ano pedem mais 50 bolas... Nos CAPs não pegam as Leis! (CONSELHEIRO)

Verificou-se também no processo de controle social, durante o acompanhamento das deliberações do plenário do CEAS/RS, que a existência de empresa financiadora para muitos conselheiros de pronto justificava a “qualificação” da entidade para o gerenciamento de suas entidades e projetos vinculados “Acredito que são selecionadas a partir de uma empresa apoiadora. Essa banca credibilidade sob as Âncoras, mas deve estar 100% em dia com as questões fiscais, senão não consegue usar o desconto do ICMS” (CONSELHEIRO). E, conforme elucidado pela própria Secretaria esse exercício legitimador pela empresa era frequente, mesmo na modalidade anterior da Lei de Solidariedade, ainda em funcionamento, pois “foram avaliados pela Câmara Técnica e homologados pelo Conselho Estadual de Assistência Social, todos com a indicação de uma empresa financiadora” (RS/SJDS, 2007a, p. 15).

Identificou-se também, que há o desconhecimento – ou não entendimento – do conselheiro, da origem do recurso empregado, pois é compreendido como privado, e na lógica do privado, os interesses privatistas são priorizados, não havendo a necessidade de basear-se em estudos e dados qualificados. Estudos das realidades locais existem “no projeto, depende de quem está elaborando, mas não cobramos isso quando divulgamos o Edital da Carteira, mobilizamos os delegados regionais, conselheiros...” (GESTOR). A Ausência de cobrança acerca das necessidades “demandadas” pelas Entidades Executoras vem a questionar a trajetória desse descaso com a gestão da política:

Os projetos das Âncoras são elaborados, encaminhados à Câmara Técnica. O Estado acha a empresa com perfil para a renúncia fiscal, e por isso a empresa determina o segmento que ela quer financiar. Então vamos achar a Âncora que tenha o perfil e capilaridade. A quem e como se comunicar. Avalio muito, mas depende do conselheiro. Depois o projeto da Carteira é divulgado para as parceiras. Quem paga, manda. Primeiro é a Âncora a avaliada, depois avalia-se o processo de divulgação para com as parceiras. (CONSELHEIRO)

A Comissão de Avaliação de Projetos Sociais – a CAPs, contudo, é composta por representante do DAS/STDS, por entidades sociais, empresários e conselheiros indicados pelo CEAS/RS, ou melhor, pela Mesa Diretora, que atendia

aos interesses governamentais de aprovação do máximo número possível de projetos. Refaz-se assim, o conchavo existente entre as instituições historicamente atuantes, nos mesmos moldes do Conselho Nacional de Segurança Social, culminando da utilização privatista do Fundo Público.

## 5.2 FINANCIAMENTO PÚBLICO *VERSUS* PRIVADO DA PAS

Atualmente o financiamento da PNAS é regido pelo o art. 7º do Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995 que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social. Esse define que

O repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, devidamente registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), será efetivado por intermédio dos Fundos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, de acordo com os critérios estabelecidos pelos respectivos Conselhos. (MDS, 2010)

Para o repasse de verbas que compõem o SUAS estabeleceu-se a realização por convênio próprio, que viria a instituir às entidades sociais para atuarem de acordo com os preceitos da PNAS, que define diretrizes, objetivos, público-alvo e critérios dos convênios a serem realizados. Com relação às diretrizes, a política pública de assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Como forma de garantir a consonância das proposições apresentadas com a LOAS, a PNAS, a NOB e demais normativas da Política de Assistência Social, as propostas e a análise do MDS deverão se pautar nas diretrizes especificadas a seguir. A descentralização político-administrativa cabe à coordenação e as normas gerais à esfera federal.

A coordenação e execução dos respectivos programas/projetos cabem às esferas estadual, municipal e o Distrito Federal, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando as diferenças e as características sócio-territoriais locais; a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os

níveis; a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política Nacional de Assistência Social em cada esfera de governo; centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (MDS, 2010, p. 9).

Visando ampliar e aprimorar os parâmetros de atuação na aplicação de recursos financeiros e o impacto das ações na qualidade de vida da população, o MDS instituiu critérios para a aprovação destes convênios. Cada projeto deverá, portanto “estar ligado às diretrizes pertinentes, ater-se aos objetivos definidos e, no caso das propostas que atendam a editais e/ou portarias específicas, devem ainda submeter-se aos critérios de prioridade e atender às condições definidas especificamente” (MDS/CNAS, 2010, p. 9) nas leis e regulamentações da área.

Em contraponto aos critérios e parâmetros exigidos pelo MDS para a concessão dos convênios, o coordenador da RPS em entrevista reafirmou que a Entidade Âncora tem plena autonomia na elaboração da Carteira de Projetos, mormente a partir de uma escolha de temática/demanda de sua histórica atuação. Reafirma-se, assim, a manutenção da velha política “estratégica” de caráter clientelista e fragmentada, gerida pela sociedade civil e não pelo Estado:

A Instituição Âncora tem grande autonomia, ela que diz onde tem competência de atuar: Não é igual entre as Âncoras. Definimos localmente, quem define são os bons projetos a serem aprovados. Âncoras têm autonomia. Existe muito desatendimento, Regiões inteiras do Estado, problema de financiamento, Ex: Caçapava, Alegrete, Bagé não tem projetos aprovados nessa etapa (Terceira Edição). (GESTOR)

Com relação à definição das Carteiras e dos temas (áreas/demandas) a serem delimitados para o financiamento dos projetos sociais, relatou-se que a “Âncora define os temas, lidera, sugere os temas. Aberto (essa definição), outros também (RS/SJDS) sugerem” (TÉCNICO). A Âncora que já trabalha com as áreas de interesse da inclusão social (ex: por etnia; infância; adolescência; idosos; pessoas com necessidades especiais; cultura; esporte.. )podem ser utilizadas como “atravessamento’ para a inclusão dele, como motivação para ingressar nos programas. A demanda deve partir de um clamor, uma necessidade percebida” (COORDENADOR). E não são utilizados mapas geossociais do sistema SUAS ou dados estatísticos, como referenciados no processo de gestão da nova política implementada.

Nessa perspectiva de deslocamento da percepção da origem dos recursos, o Estado atuaria como um “capilarizador de recursos” (COORDENADOR), e que se caracterizaria por uma “Ideia muito feliz do Estado. Ele não tem competências, capacidades e recursos necessários para as demandas; nem pessoas para a função” (GESTOR), reiterando a ineficiência estatal, na lógica do Estado Mínimo, de modo a valorizar as ações do “Terceiro Setor”.

Identificou-se, ainda, que existe uma ausência de saberes sobre a estruturação em nível Nacional de uma Política de Assistência Social pelo SUAS, como também da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB/RH pelos conselheiros do CEAS/RS. São aceitos, portanto a atuação da área pelos funcionários, técnicos e gestores das Âncoras que estão realizando projetos na área social, por vezes de forma trabalhista precarizada, denominando-os como assistência e inclusão social.

Por outro lado identifica-se uma crítica de um conselheiro, com relação a seleção das Carteiras, ressaltando o desconhecimento acerca desse processo: “Não tenho acesso a isso. A APAE foi Âncora da APAE. Os conselheiros não tem acesso a essa informação”. Reitera-se que a própria Âncora escolhe a demanda, em detrimento aos preceitos delimitados pela PNAS para conveniamento de projetos da rede privada socioassistencial do SUAS. Elas se criam, portanto, a partir das necessidades e vivências dos gestores, e o Estado se exime de seu papel de seleção das demandas mais urgentes da PAS: “para abrigagem de rua um projeto foi aprovado para ser Carteira, mas sem financiador. As Âncoras têm papel também de captação e execução (CONSELHEIRO), mas não conseguiram recursos”. Evidencia-se, assim, a escolha e preferência das empresas em apoiar a temática que melhor lhe convém, tendo em vista sua publicidade pelo financiamento, que advém também com a titularidade de Responsabilidade Social. E, como se refere um conselheiro “os extremos não têm o mesmo olhar (criança, e adolescente comparado ao idoso), pois os financiadores querem aliar sua imagem ao futuro. É o que as pessoas querem, na área do idoso não investem.” Reiteram-se, assim, as ações de cunho clientelista, também referenciadas no próprio material de divulgação da RPS.

As empresas apoiadoras manifestaram áreas preferenciais para investimento, dentro de prioridades de investimento social previamente



estabelecidos pela SJDS, com objetivo de atender às reais necessidades das comunidades menos favorecidas. (RS/SJDS, 2009, p.26)

As prioridades de investimento social da SJDS, no entanto, não foram encontradas descritas nos documentos e legislações da RPS. Sabe-se, contudo, que cabe somente às Âncoras a elaboração da Carteira de Projetos a ser apreciada pela Câmara Técnica e pelo CEAS/RS. Para a seleção dos projetos das Entidades Executoras a serem selecionados pelas Carteiras, após inscrição via *web* no *site*, “o sistema da PROCERGS apenas “dá uma peneirada” com relação a questões burocráticas, e se não é efetuada a inscrição em ordem, o sistema (RS/SJDS) não deixa se inscreverem. Anteriormente, na Primeira Edição, “os projetos eram encaminhados para a as entidades Âncoras, nos CAPs. Agora (2010) em site da Secretaria, sem envolvimento com a Âncora: “não vão para outra instância para serem validados, o sistema abrange a todos”, de acordo com um Técnico.

Salientou-se nas entrevistas que os projetos desenvolvidos não seriam para manter a entidade executora em funcionamento, e sim para desenvolver projetos “piloto” dentro da instituição ou atividades diferentes das já praticadas, “aquele sonho antigo que ficou na gaveta por não ter recursos” (COORDENADOR). Os critérios de seleção dos projetos das Entidades Executoras baseavam-se na sustentabilidade e continuidade das atividades descritas no projeto após o término do recurso. E foi declarada como intenção primordial da RPS financiar ações de “Inovações tecnológicas”, para tanto nas palestras de divulgação dos editais<sup>128</sup> os técnicos das Entidades Executoras eram estimulados a “planejarem possibilidades”, algo que não tinham como desenvolver na entidade por ausência desse recurso, como exemplo foi dado aulas de “tênis, grafiteagem, teatro...”, deste modo:

O projeto da Rede não é para custear o dia-dia, seus Recursos humanos, folha de pagamento da entidade, por isso que no formulário de inscrição da entidade já perguntamos: o que a entidade já faz? Muitas “se denunciam” quando mudam o interesse – público – alvo – para se adaptar à Carteira e o projeto ser aprovado. Elas se perdem, e repetem os mesmos projetos já realizados pela instituição! (COORDENADOR)

---

<sup>128</sup> “Para potencializar a divulgação dos editais, foram mobilizados os Delegados Regionais (COREDES), os Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, Conselhos Municipais de Assistência Social, as prefeituras e as instituições Âncoras. Nas semanas que antecederam o encerramento das inscrições nos editais, uma equipe da RPS realizou 11 palestras técnicas e motivadoras, percorrendo mais de três mil quilômetros entre os municípios de Tramandaí, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Bento Gonçalves, Cachoeira do Sul, Bagé, Livramento, Uruguaiana, Santo Ângelo e Frederico Westfalen, resultando em 1.068 projetos inscritos envolvendo TODAS as regiões do RS” (SJDS, 2007, p 16).

A partir do exposto fica a dúvida acerca da efetividade de utilização desse recurso público, aprovado pelo Estado em projetos sociais desarticulados com as políticas públicas afiançadas em lei, sem um aprimorado acompanhamento dessas ações para o real desenvolvimento social do Estado. Embora existam dificuldades pelas entidades sociais em realizar parcerias com o Estado, novas normativa preveem parcerias e convênios mais facilitadas, de acordo com o SUAS. Na perspectiva do “Terceiro Setor”, o próprio Estado afirma que se espera uma contrapartida da entidade executora para a continuidade do projeto, após o término do período executado, e questionava aos projetos: “quanto se alavancou a mais? Voluntariado, pessoa física, pessoa jurídica”, se houve “Articulação com Universidades, campanhas, se aumentou a credibilidade da instituição, e quanto alavancaram de recursos depois: quais foram os ganhos (para pleitear novas parcerias)”.

### 5.3 A SELEÇÃO DAS LOCALIDADES E DEMANDAS

Com relação às localidades atendidas, não são verificadas suas reais necessidades, pois não há consulta nos municípios e regiões das demandas a serem trabalhadas nos respectivos projetos. Como afirma um conselheiro, as escolhas das demandas e das Entidades Executoras a serem financiadas não são priorizadas pelos territórios de maior necessidade social<sup>129</sup>, como aponta o SUAS, são pelos segmentos, por já haver uma atuação naquela instituição:

Não são bem localidades, é por segmento, tem entidades financiadas que não se interessa por localidades, não é regional é por segmento. Está esparramando dentro do Estado, sem receber nenhum critério. A Âncora recebeu projetos do Estado todo. Ex: Região de São José não tem. Está “descoberto”, nenhuma APAE. (CONSELHEIRO)

---

<sup>129</sup> De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social: “A Taxa de vulnerabilidade social, definida na NOB-SUAS, é um importante indicador da necessidade de oferta de serviços de Proteção Básica. Cada município deve identificar o(s) territórios(s) de vulnerabilidade social e nele(s) implantar um CRAS, de forma a aproximar os serviços dos usuários. O CRAS deve ser implantado próximo ao local de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade” (BRASIL, MDS, 2006, p. 13).

Quando questionado a outro conselheiro, com relação à distribuição de recursos e projetos sociais pelo Estado, este afirmou que lhe “chamou a atenção, pois, Fronteira Oeste e Litoral não tem empresas ou entidades que queria bancar. Lá não acontece”. Afirmou que existem regiões privilegiadas, como a Região Metropolitana, e Regiões de Caxias do Sul, em função de empresa apoiadora ter sua instalação na região, inclusive com uma Assistente Social que visitava as entidades.

As demandas a serem atendidas, de acordo com as determinações do SUAS deveriam ser baseadas em mapas geossociais e pela Territorialidade da Política de Assistência Social, de modo a atuar na perspectiva de totalidade, a partir da integração e articulação entre as políticas que atuam no território visando superar a fragmentação, segmentação e focalização. Essa integração deveria fomentar a valorização da diversidade de condições, universos culturais, características dos sujeitos que habitam o território e Introduzir o georreferenciamento do Sistema como ferramenta. Porém, a população deveria assumir o papel ativo no processo de reestruturação da política e da rede socioassistencial, pois é “no espaço do território que os sujeitos vivem o seu cotidiano e onde as desigualdades se expressam, bem como as formas empreendidas por eles para enfrentá-las” (BRASIL, MDS, 2011), e onde os processos de resistência podem ser fomentados.

A perspectiva da territorialidade do SUAS considera que as desigualdades também se expressam pela exclusão territorial e que algumas áreas concentram maiores contingentes de população vulnerabilizada, logo, devem ser priorizadas em termos de cobertura e pesquisas acerca das vulnerabilidades sociais do Estado. No entanto, pela RSP essa perspectiva não é levada em consideração, de modo que “sai da cabeça do Gestor, não há um estudo” (CONSELHEIRO) como afirma o entrevistado.

A divulgação dos Editais aprovados das Carteiras não é realizada de forma organizada “não é organizado é entregue espontaneamente a cada Âncora [...] O município divulga do seu modo, a empresa tem seu centro de comunicação. Cada um com seus limites” (GESTOR). Foi relatado por um técnico coordenador da Carteira de Projetos da Fundação Maurício Sirotski Sobrinho – FMSS que os editais eram elaborados em construção coletiva com todas as Âncoras, e quando definidos eram remetidos por “Mala Direta” a entidades e contatos conhecidos. Sites da Fundação e o Portal Social também foram utilizados como veículos de comunicação

(jornais do grupo RBS-ZH) na abertura dos Editais. Afirma assim, que a especificidade de atuação da FMSS (comunicação social) “acaba divulgando as outras Carteiras e promove a RPS” (Técnico), haveria assim, um ganho em toda a Rede.

Quando questionados se seriam consultadas as demandas da sociedade como conferências, conselhos, dados estatísticos, ou Planos de Gestão Estaduais para a elaboração dos projetos, diferentes percepções foram apresentadas, no entanto, em sua maioria, afirmou-se *que não havia essa fundamentação*: “para a Âncora acho que não são consultados. Não ficamos sabendo, são pela experiência de algumas entidades, Fóruns, pela Secretaria, ou já trabalhou com o segmento” (CONSELHEIRO). “Não. Eu acho que a pauta vem junto com as Âncoras, SJDS tem pautas públicas, pautas da Agenda Governamental. Nós geramos nossa pauta. A maior parte das Carteiras vem de pautas e esforços propostos pela SJDS, por meio do Secretário” (GESTOR). Essas afirmações contradizem a autonomia das âncoras na elaboração das Carteiras abordada pelos entrevistados anteriormente. O Secretário não correlacionou a Rede à implantação do SUAS no período, o qual poderia utilizar-se de sua articulação, dados e gestão para auxiliar no processo, em contrapartida auxiliava a ampliação da RPS no Estado como uma “inovação na gestão da assistência social”.

Outro entrevistado encarregou o CEAS/RS ao processo de seleção das demandas, no entanto, sabe-se das dificuldades e entraves do controle social nos conselhos, como a própria ausência de questionamentos aprofundados no interior desse espaço da aplicação desses projetos, pois também compartilham interesses nos recursos disponibilizados por serem Entidades Executoras ou Âncoras. Um próprio conselheiro reiterou que não há esse comprometimento de realizar o controle social da RPS, desconhecendo inclusive seu papel de conselheiro: “Não há. Complicado, fazer o que?” (CONSELHEIRO). Como crítica um gestor apoiado na “ineficiência” do CEAS/RS a favor de sua instituição – pela ausência de cobranças – afirmou:

Os projetos da Âncora passam pelo CEAS/RS que, teoricamente, deveria saber das demandas da sociedade gaúcha. A homologação da Ancora passa pelo CEAS/RS, que vemos como um ganho, pois não deixamos de lado essa instância que tem o dever de fiscalizar. (GESTOR)

Verificou-se, no entanto, que a apreciação pelo CEAS/RS não impunha uma preocupação ou responsabilidades às Âncoras, pois não havia um controle efetivo sobre as temáticas e direção social dos projetos. Apenas dois conselheiros, um Estatal e outro representante da sociedade civil avaliavam, e, a partir de critérios muito difusos e burocráticos (acerca do orçamento, recursos humanos e físicos), explanavam sobre seu parecer ao plenário do CEAS/RS. E, na maioria das vezes, quando havia dúvidas sobre a qualidade das ações planejadas nas Carteiras, o tempo (anos) de existência da instituição Âncora já justificava sua qualidade, aprovando-se praticamente todos os apreciados pelos conselheiros. Ou, por interesses ocultos, manipulava-se sua aprovação pela presidência e Mesa Diretora do Conselho. As normativas e políticas sociais que perpassavam os projetos, como também a PNAS e o SUAS não eram consultadas pelo pleno, e muitas vezes até desconhecidas pelos conselheiros.

A omissa participação social democrática ativa da maioria dos conselheiros é evidenciada principalmente na ausência de sugestões de pontos de pauta a serem debatidos e apreciados, facilitando a organização quase que exclusiva das demandas acerca dos interesses dos conselheiros eleitos à Mesa Diretora. Essa, por seguir o Regimento Interno “conduz” as discussões não planejadas, discussões essas que normalmente seriam mais pertinentes, mas esses temas não eram debatidos em virtude do curto prazo de necessária aprovação de outros projetos de maior “relevância” para tal instância burocrática. Conseqüentemente, o controle social a favor das classes subalternas não era efetivado, até mesmo por falta de interesse, tempo, ou importância de muitos conselheiros em se apropriarem da matéria, dos documentos e discussões políticas que permeiam a temática, o que dificultava a efetiva participação conselhistas, pois:

[...] trata-se de uma questão de consciência política, que se resolve por intermédio de um círculo de fatores que se combinam e que vão da escola à política, da cultura às lutas sociais, do esforço pessoal ao vínculo associativo. É impossível imaginar processos deliberativos ampliados (democráticos e participativos) sem cidadãos em condições de deliberar em esferas predominantemente argumentativas. Na ausência deles, a participação converte-se em exclusão. (NOGUEIRA, 2005, p. 152)

A exclusão, principalmente das demandas debatidas, eram recorrentes a muitos conselheiros no espaço do CEAS/RS no período. Contraditoriamente algumas tentativas de controle social nessa perspectiva e algumas proposições

foram observadas, como a capacitação conjunta, “momentos também de acumular” conhecimentos foram sugeridos e iniciados, muito embora se observasse certo distanciamento da maioria de seus membros em realmente se apropriar de uma política tão complexa e contraditória. A ausência de planejamento conjunto das deliberações a serem tomadas em Reuniões Plenárias estendia-se às Comissões, pelo desconhecimento pormenorizado de suas atribuições, como também à ausência de planejamento dos recursos orçamentários destinados à articulação política, eventos, capacitações e gestão do órgão (SOARES, 2008).

Foram observadas, porém, busca de conveniências, principalmente financeiras de ingresso de entidades no Conselho, salientadas nos ausentes ou manipulados e coercitivos processos deliberativos em prol de aprovação de projetos sociais. Entretanto torna-se relevante ressaltar ausência de iniciativa de proposição do conjunto de conselheiros, que era suprida por “centralização” que, contraditoriamente, “fazia andar” a dinâmica e a agenda – burocratizada – atribuída ao CEAS/RS. Contraditoriamente salientaram-se experiências participativas de controle social democrático de conselheiros, como ainda a participação de grande parte desses em capacitações oferecidas pelo órgão, mas pouco visualizada na execução dessa importante função.

Com relação à temática das Carteiras, em contrapartida, uma percepção mais abrangente de um técnico das Âncoras identifica que havia certamente essa preocupação de demandas reais das localidades, mas não se fundamentavam em documentos como relataram, pois “não há deliberação para isso; como participamos de várias instâncias (representativas) temos o olhar: dentro do Conselho dos Direitos da Criança e dos Adolescentes – CDCA, palestras, demais representações. O Empresário é representante do Banco de Alimentos; participa-se no de deficiências múltiplas (CPD – Conselho da Pessoa com Deficiência)”. A partir da percepção de Técnico de Âncora, verificou-se que existia, por parte de algumas Âncoras, uma preocupação em qualificar a elaboração das Carteiras da RPS:

[...] quando pensamos em projeto novo, chamamos especialistas. É realizado seminário de um dia com profissionais qualificados para orientações. Ex: CRACK, campanha com reflexão e com conhecimento, e com visibilidade; análise do tema: verifica-se se há ressonância, se atende à necessidade da população, ou (apenas) desejo, devaneio do autor da proposta. (TÉCNICO)

Analisa-se, portanto, que as ações da RPS realizadas são fragmentadas e desarticuladas das políticas sociais estatais, evidenciadas na ausência de exigências de fundamentação geopolítica dos projetos das Entidades Executoras, e dessa desresponsabilidade estatal repassada às entidades Âncoras, contudo não devidamente controladas pelo CEAS/RS. Essas, sozinhas, avaliam a necessidade de realização desta ou daquela temática, embora com informações e conhecimentos partilhados de espaços públicos. Apesar, pois, desses estudos e especialistas contratados, não se realizam de maneira planejada e com intenções de mudança ou transformação social a longo prazo de determinada realidade – metas de impacto social. Como afirma um conselheiro “umas Carteiras preferem dar menos recursos para abranger um maior número de entidades. Acho que se esparramam e não resolve aquilo que se propõe a resolver e vão ter que precisar de novo” (CONSELHEIRO).

A relação aos tipos de projetos selecionados da Primeira Edição da Rede Parceria Social, anunciada em novembro de 2007 e implantada em 2008, composta de 197 projetos distribuídos no Estado, com 163 entidades participantes, foi avaliada pela contratada Fundação de Economia e Estatística – FEE (2008). A RPS abrangeu no período:

[...] diversas áreas de assistência social, tais como: infância e adolescência, cultura, preservação ambiental, inclusão de jovens no mercado de trabalho, ações voltadas à população de rua adulta e galpões de reciclagem de materiais, beneficiando pessoas de diferentes faixas etárias em todas as classes de menores condições socioeconômicas.

Essa Primeira Edição foi realizada com os investimentos e participação ativa das empresas: Azaléia, Banrisul, Braskem, Caixa RS, CEEE, Copesul, Corsan, Gerdau, RGE, Sulgás e Vonpar, a lista dos 197 projetos selecionados e executados encontrava-se, como meio de publicização das atividades<sup>130</sup>. Com relação às demandas destacaram-se alguns projetos a serem elucidados:

Na Carteira de Projetos Sociais, a temática da preservação ambiental é contemplada, como no caso do Projeto de Meio Ambiente e Geração de Renda (Primar), com vistas, também, às ações para geração de trabalho e renda nas comunidades atendidas. Citam-se outros projetos nessa linha: Juventude Semeando Cidadania e Construindo Sustentabilidades; Comunidade Produtiva: Reciclando e Ensinando; Arte Reciclável —

---

<sup>130</sup> Disponível no endereço eletrônico: <<http://www.sjds.rs.gov.br/arquivos/RedeParceriaSocial.xls>>.

Trabalhando a Reciclagem Através da Arte; Reciclar, Criar e Transformar; dentre outros. (FEE, 2008)

A terminologia utilizada pela Rede Parceria Social, em parte, vai ao encontro dos preceitos da PNAS, quando aborda questões de vulnerabilidade social, cidadania, acolhimento e preparação para o mercado de trabalho, diferentemente dos próprios projetos apresentados pelo DAS/SJDS-RS.

Há os que focam especificamente as crianças e os adolescentes, mencionando-se: Manutenção e Qualificação do Atendimento às Crianças; Laços de Amor; Novas Soluções Para o Acolhimento de Crianças e Adolescentes; Proteção da Infância — Qualificando a Educação Infantil no Campo da Tuca; Adoção Afetiva: Uma Alternativa de Acolhimento. Outros buscam a inclusão de jovens em situação de vulnerabilidade social no mercado de trabalho, tais como: Projeto Incluindo Cidadãos; Estudando Para Construir um Futuro Melhor; Acolhendo e Qualificando; Iniciação Profissional em Agente Comunitário; Qualificação Profissional Para Adolescentes e Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social; etc. Ademais, salientam-se projetos de combate às drogas e ao alcoolismo, de inclusão digital através da construção de laboratórios de informática, de cultura para o exercício da cidadania, de recursos e de difusão de informações para a saúde, dentre outros. (FEE, 2008)

Essa avaliação foi realizada da Primeira Edição, mas não foram divulgados os objetivos das Carteiras.

#### 5.4 CARTEIRAS DA RPS 2008; 2009; 2010

O primeiro quadro elaborado, abaixo demonstrado, explicita a Primeira Edição da Rede Parceria Social. Citaram-se as empresas apoiadoras e as entidades Âncoras que gerenciaram o número de Carteiras de projetos disposto à sua direita, cada qual com diferentes objetivos, mas não foram localizados nos documentos. Apenas foram descritos o título dos projetos:



<b>EMPRESAS</b>	<b>CARTEIRAS/ Entidades Âncoras</b>	
<b>AZALÉIA</b>	Instituto Nestor de Paula	01
<b>BRASKEN</b>	Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho	01
<b>CEEE</b>	SESI	01
<b>COPEL</b>	Fundação Pão dos Pobres de Santo Antonio e Calábria, e Sociedade Pobres Servos da Divina Providência	02
<b>CORSAN</b>	Instituto Nestor de Paula	01
<b>GERDAU</b>	Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho; União Sulbrasileira de Educação e Ensino USBEE (01), Federação das APAES (01) e (Parceiros Voluntários*)	03
<b>RGE</b>	Associação de apoio a Crianças e Adolescentes – AMENCAR	01
<b>SULGÁS</b>	Amigos do Meio Ambiente – AMA	01
<b>VONPAR</b>	Fundação VONPAR	01
	<b>Número de Carteiras &gt;&gt;</b>	<b>12</b>
<b>Fonte: Relatório de Gestão SJDS (2007, p. 16)</b>		

Quadro 4 – Empresas Apoiadoras e Entidades Âncoras / Carteiras 2008

Na organização dos dados da implantação do primeiro ano da Rede, portanto, verificou-se que houve maior relevância na valorização da empresa apoiadora, com a posterior indicação da instituição Âncora e número de Carteiras articuladas, não informado assim o objetivo da articulação. O investimento de recursos financeiros da Primeira edição ultrapassou oito milhões de reais, como apresentados no quadro abaixo:

<b>Investimento das empresas</b>	R\$ 6.000.000,00
<b>Alavancagem das entidades (contrapartidas e captações próprias)</b>	R\$ 2.783.425,00
<b>Total investido</b>	R\$ 8.783.425,00

Quadro 5 – Investimento nas Carteiras de Projetos Sociais em 2008 – Primeira Edição  
Fonte: Dados obtidos no site da Rede Parceria Social (RS/SJDS, 2010).

Com relação aos dados da Segunda Edição da Rede Parceria Social, sua sistematização divulgada nos veículos de comunicação da RPS foi qualificada para além do número de Carteiras, valorizadas, nesse segundo momento da Rede, a necessária explicitação dos dados qualitativos da área social. Portanto, apresenta

como central a Instituição Âncora, o Projeto da Carteira, os objetivos/focos da proposta e; por último, a empresa apoiadora, foco priorizado anteriormente na apresentação das respectivas Carteiras. No sentido de identificação dessas ações de inclusão social, denominadas, por vezes, como a política de assistência social, analisaram-se a partir da Segunda e Terceira Edições seus objetivos, comparando-os ao público alvo e aos direitos sócio-assistenciais da referida política:

<b>Podem ser caracterizadas como de:</b>	<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	<b>INCLUSÃO SOCIAL</b>	<b>Inclusão Social com usuários da Assistência Social</b>
<b>2º Edição 21 Carteiras</b>	28,6%	19 %	52,4%
<b>3º Edição 19 Carteiras</b>	26,3%	26,3%	47,4%

Quadro 6 – Carteiras vinculadas ao público-alvo da Política de Assistência Social  
Fonte: Elaborado pela autora em 2012

Os dados estatísticos tomaram por base o número de Carteiras de cada Edição, e, caso apenas metade das ações que se ficou em dúvida acerca de sua aplicação na linha da política de assistência social fossem consideradas como de assistência social, nas duas edições, chegaria a praticamente metade das ações desta política, realizadas de forma paralela ao SUAS. Verificaram-se assim, a partir dos objetivos descritos nos quadros abaixo que, das vinte e uma (21) Carteiras da Segunda Edição, seis (06) são de assistência social, quatro (04) não são, e onze (11) Carteiras, dependendo da forma de sua atuação podem ou não ser caracterizadas como de Assistência Social (AS).

<u>Atendem o público da Assistência Social</u>			
– Instituto Calábria	<i>Qualificare- Qualificação. Profissional e Empregabilidade</i>	➤ Inserir adolescentes/ jovens das famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo, no mundo do trabalho .	<u>INNOVA</u>
– EDUCARITÁ – Cáritas São José	<i>Novo Tempo</i>	➤ Incluir crianças/adolescentes através da rede de serviço de Apoio Sócio-Educativo, garantindo os direitos previstos no ECA.	<u>RGE</u>
– Fundação Gazeta	<i>Transformando Gerações</i>	➤ Promover bem-estar, autoestima, sociabilidade, saúde física/emocional, da população idosa em vulnerabilidade social.	<u>DIMED</u>
– Fundação VONPAR	<i>Inclusão Produtiva de Populações em Situação de Vulnerabilidade</i>	➤ Promover econômica/ socialmente famílias/ mulheres/ jovens adultos das periferias urbanas em situação de marginalidade, que atuam como catadores e realizam reciclagem de materiais.	<u>VONPAR</u>
– Fundação Francisco Xavier Kunst	<i>Arte em Rede – Unindo Iniciativas de Promoção Social</i>	➤ Atendimento aos jovens, adultos e chefes de família em situação de desemprego, ou atuando na economia informal.	<u>ARTECOLA</u>
– Instituto Elizabetha Randon	<i>Formação Integral de Crianças e Adolescentes</i>	➤ Atender crianças e adolescentes na faixa etária dos 6 aos 12 anos, em situação de vulnerabilidade, no turno inverso da escola.	<u>RANDON</u>
– União Sul Brasileira de Educação e Ensino – USBEE	<i>Proteção da Infância</i>	➤ Atender, promover socialmente crianças/ adolescentes, em vulnerabilidade social, vítimas de abuso e maus tratos, bem como suas famílias.	<u>GERDAU</u>

Quadro 7 – Segunda Edição (2009) Carteiras que atenderam o público da PAS  
 Fonte: Quadro elaborado pela autora, dados extraídos do Relatório de Gestão ( SJDS/RS, 2009, p. 20-23)

<b>Podem se caracterizar como de Assistência Social</b>			
<b>Entidade Âncora</b>	<b>Projeto</b>	<b>Foco</b>	<b>Empresa Apoiadora</b>
– Associação Amigos do Meio Ambiente – AMA	<i>Meio Ambiente e Geração de Trabalho e Renda</i>	Atender populações de baixa renda, que trabalhem com reciclagem como geração de renda.	<u>SULGÁS</u>
– Federação das APAES do RS	<i>Dignidade, Inclusão Social, Cidadania e Oportunidades</i>	Inserir as pessoas com deficiência no mundo do trabalho, promovendo oportunidades de inclusão social.	<u>GERDAU e Lojas Colombo</u>
– Fundação de Educação e Cultura do Sport Club Internacional	<i>SACI COLORADO: incluindo a Memória Afro-brasileira</i>	Fomentar a cultura afro-brasileira e o atendimento de populações em vulnerabilidade social.	<u>WAL-MART</u>
– Fundação VONPAR	<i>Tecnologia no Beneficiamento da Reciclagem</i>	Proporcionar às unidades populares de triagem e comercialização de resíduos no RS um salto em tecnologia, através do beneficiamento de plásticos, hoje comercializados na forma bruta.	<u>BRASKEN</u>
– Instituto da Mama do Rio Grande Sul	<i>Mulher, Família e Cidadania.</i>	Construir estratégias de sensibilização/educação, com vistas à proteção das mulheres em vulnerabilidade social.	<u>LOJAS RENNER</u>
– Instituto Nestor de Paula	<i>Inclusão Social e Geração de Renda para Mulheres</i>	Estimular a inclusão social da mulher jovem, por meio da geração de renda e sua inserção no mercado de trabalho através da educação e formação profissional e o fomento ao empreendedorismo.	<u>LOJAS RENNER</u>
– Instituto Nestor de Paula	<i>Empreendedorismo Socioeconômico Comunitário</i>	Gerar ocupação, renda e desenvolvimento local a empreendimentos coletivos e grupos produtivos comunitários.	<u>LOJAS RENNER</u>
– Instituto Nestor de Paula	<i>Meio Ambiente e Desenvolvimento Social</i>	Mobilizar comunidades vulneráveis do RS em iniciativas que busquem minimizar o impacto ambiental causado pela ação humana.	<u>CORSAN-d</u>
– SESI	<i>Por uma Juventude Cidadã.</i>	➤ Atender jovens em situação de vulnerabilidade, matriculados e frequentando o ensino fundamental ou médio, para sua inclusão social e sustentabilidade e também de suas famílias.	<u>CEEE</u>
– União Protetora do Ambiente Natural – UPAN	<i>Tecnologias Sociais e Meio Ambiente gerando Trabalho e Renda.</i>	Desenvolver, potencializar e difundir tecnologias sociais na área de meio ambiente, que confira trabalho e renda à população em vulnerabilidade social.	<u>REFAP</u>

Quadro 8 – Segunda Edição (2009) Carteiras que podem ter atendido o público da PAS  
 Fonte: elaborado pela autora, dados extraídos do Relatório de Gestão (SJDS/RS, 2009, p. 20-23)

<b>Não atendem o público da Assistência Social</b>			
– <b>Sociedade Porvir Científico – LA SALLE</b>	<i>Segurança Alimentar e Sustentabilidade</i>	➤ Implementar ações na área de segurança alimentar promovendo capacitações e oficinas.	<u>DANA</u>
– <b>Fundação Maurício S. Sobrinho.</b>	<i>Desenvolvimento Infantil na Primeira Infância</i>	➤ Garantir às crianças de 0 a 6 anos, das populações de baixa renda, o acesso à educação infantil.	<u>GERDAU</u>
– <b>Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho</b>	<i>Fundo de Incentivo</i>	➤ Incentivar organizações sociais a estabelecer relações com doadores, pessoas físicas e jurídicas.	<u>BRASKEN-d</u>
– <b>Parceiros Voluntários</b>	<i>Capacitação em Princípios para Gestão Social Sustentável</i>	➤ Fortalecer gestão das Organizações da Sociedade Civil que integram o Programa Rede Parceria Social.	<u>GERDAU</u>

Quadro 9 – Segunda Edição (2009) – Carteiras que não atenderam o público da PAS  
 Fonte: elaborado pela autora, dados extraídos do Relatório de Gestão (SJDS/RS, 2009, p. 20-23)

A partir da exposição desta sistematização, parcialmente retiradas do relatório de Gestão da SJDS/RS (2009) identifica-se, primeiramente, a exposição da instituição articuladora, a Âncora, o que incita uma possível valorização posterior dessa atribuição e, posteriormente, as demandas de atendimento priorizadas, mormente muito próximas dos prescritos usuários da Política de Assistência Social.

Priorizaram-se nove (09) projetos de inserção produtiva, cinco (05) de atendimento a crianças e/ou adolescentes, são, portanto áreas integradas, ou de atendimento prioritário, de outras políticas, respectivamente do Trabalho e da Educação. Além disso, como são planejados sem uma interlocução formal com a Secretaria e com a área podem identificar um olhar e atenção “amador” e, portanto, descolados de uma compreensão ampliada de desenvolvimento social sobre as demandas e necessidades do Estado, de acordo com os interesses e compreensões empresariais. As demandas selecionadas não explicitam diretamente suas relações e ou articulações diretas com as políticas sociais conquistadas, embora contemple as terminologias e conceitos da área social, o que em parte reafirma seu deslocamento do patamar de direitos sociais ofertados.





Verificou-se também que a instituição Parceiros Voluntários atuou como “capacitadora” dos atores envolvidos na Rede. Essa instituição foi financiada por empresa, na modalidade de Instituição Âncora, no entanto, seu edital abrangeu alguns diferenciais, a ser explicitados em outro momento.

O quadro a seguir apresenta a Terceira Edição da Rede e compreende diversos projetos “reelaborados” da Segunda, além de uma ampliação da atuação e de modificações de entidades parcerias. Essas reelaborações, respectivamente, podem indicar uma real necessidade de continuidade das ações denominadas de inclusão e desenvolvimento social e certa necessidade de readequação das metodologias propostas pelas Carteiras anteriores e pela própria Rede Parceria Social.







<b>Atendem o Público de Assistência Social</b>			
 Instituto Elisabetha Randon	<b>Formação Integral de Crianças e Adolescentes (IER)</b> <i>Faixa etária de 6 anos até 18 anos.</i>	Atender crianças e adolescentes, em situação de vulnerabilidade, no turno inverso da escola.	Randon
 Centro de Promoção da Criança e do Adolescente São Francisco de Assis – CPCA	<b>Projeto Menos Rua, mais Vínculos (CPC)</b> <i>Faixa etária de 0 anos até 18 anos.</i>	Atender crianças e adolescentes em situação de rua, através da reinserção social na família, educação e trabalho.	Zaffari
 Fundação Gazeta Jornalista Francisco José Frantz	<b>Transformando Gerações II (FUG)</b> <i>Faixa etária de 40 anos até 120 anos.</i>	Promover o bem-estar da população idosa em situação de vulnerabilidade, incentivando a recuperação da autoestima, sociabilidade, saúde física e emocional e valorização do patrimônio pessoal e social.	Dimed/ Panvel
 <b>SESI</b> <u>– Serviço Social da Indústria</u> <u>Departamento do Rio Grande do Sul</u>	<b>Por uma Juventude Cidadã (SES)</b> <i>Faixa etária de 12 anos até 18 anos.</i>	Atender jovens em situação de vulnerabilidade matriculados e frequentando o Ensino Fundamental ou Médio, para sua inclusão social e sustentabilidade de suas famílias.	CEEE
 <b>União</b> <u>Sul Brasileira de Educação e Ensino – USBEE</u>	<b>Promovendo Convivência Familiar (USB)</b> <i>Faixa etária de 0 anos até 18 anos.</i>	Apoiar organizações sociais que atendem crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional, visando recuperar vínculos familiares e sociais e qualificar os serviços prestados.	Gerdau

Quadro 10 – Terceira Edição (2010) Carteiras que atenderam o Público Alvo da PAS.

Identifica-se que, dentre as dezenove (19) Carteiras de Projetos da Terceira Edição, três (03) priorizam a geração de renda e crianças e adolescentes em risco social; três (03) trabalham o meio ambiente; sete (07) a inserção produtiva e quatro (04) têm como foco de atendimento crianças e adolescentes. Outra Carteira atende a idosos e a última prevê a captação de recursos para aperfeiçoamento da gestão de organizações sociais.

<b>Não atendem o público de Assistência Social</b>			
 <b>Instituto Vida Solidária</b> <small>Mantenedora AMRIGS</small> <b>Instituto Vida Solidária</b>	<b>Alimentar e Nutrir (VS1)</b> <i>Faixa etária de 16 anos até 80 anos.</i>	Capacitação em segurança alimentar e nutrição como forma de promover o pleno desenvolvimento das pessoas e consequentemente das comunidades participantes.	Dana
 <b>FUNDAÇÃO MAURICIO SIROTSKY SOBRINHO</b> Fundação Mauricio Sirotsky Sobrinho	<b>Educação e Cultura para o Desenvolvimento Social (FM2)</b> <i>Faixa etária de 7 anos até 80 anos.</i>	Contribuir para o fomento da cultura e da arte como estratégia de desenvolvimento social e formação integral dos sujeitos, com foco na inclusão social de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social.	Gerdau
 <b>INSTITUTO VONPAR</b>	<b>Associações de Reciclagem – Geração de Renda, Conhecimento e Proteção Social (IV2)</b> <i>Faixa etária de 18 anos até 80 anos.</i>	Promover econômica e socialmente famílias, mulheres e jovens adultos das periferias urbanas em situação de marginalidade que atuam como catadores e realizam reciclagem de materiais.	Vonpar
 <b>Instituto Vida Solidária</b> <small>Mantenedora AMRIGS</small> <b>Instituto Vida Solidária</b>	<b>Alimentar e Nutrir (VS1)</b> <i>Faixa etária de 16 anos até 80 anos.</i>	Capacitação em segurança alimentar e nutrição como forma de promover o pleno desenvolvimento das pessoas e consequentemente das comunidades participantes.	Dana
 <b>IMAMA</b> <small>INSTITUTO DA MAMA DO RS</small> Instituto da Mama do RS	<b>Mulher, Família &amp; Cidadania (IMA)</b> <i>Faixa etária de 16 anos até 80 anos.</i>	Atender mulheres em situação de vulnerabilidade social, através de estratégias de sensibilização, educação e prevenção da saúde.	Lojas Renner

Quadro 11 – Terceira Edição (2010) Carteiras que não atenderam o Público Alvo da PAS.

Podem Ser caracterizadas como de AS, a Dependur da Execução			
Entidade Âncora	Projeto	Descrição do Projeto	Empresa Apoiadora
 <b>Fundação Francisco Xavier Kunst</b>	<b>Arte em Rede II (FXK)</b> Faixa etária de 16 anos até 80 anos.	Apoiar projetos com enfoque no atendimento de adultos em situação de desemprego ou atuando na economia informal, mobilizando capacidades produtivas para o desenvolvimento de produtos artesanais que contemplem todos as questões ligadas a produção e comercialização.	Arteca
 <b>Federação das APAES do Estado do RS</b>	<b>Espaço do que fazer: pessoas com deficiência, suas famílias e a comunidade (FAP)</b> Faixa etária de 16 anos até 100 anos	Inserir as pessoas com deficiência no mundo do trabalho, promovendo oportunidades de inclusão social	Gerda
 <b>Fundação de Educação e Cultura do Sport Club Internacional</b>	<b>Incluindo a memória afro-brasileira (FEC)</b> Faixa etária de 12 anos até 100 anos.	Fomentar a cultura afro-brasileira e o atendimento de populações em vulnerabilidade social, com vistas à transformação e a valorização da diversidade étnico-cultural brasileira.	CEEE
 <b>Instituto Nestor de Paula</b>	<b>Inclusão Social através da Capacitação Profissional e Geração de Renda para Mulheres (IN1)</b> Faixa etária de 16 anos até 80 anos.	Estimular a inclusão social da mulher jovem por meio da geração de renda e sua inserção no mercado de trabalho através da educação, formação profissional e fomento ao empreendedorismo.	Lojas Renner
 <b>Instituto Nestor de Paula</b>	<b>Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (IN2)</b> Faixa etária de 16 anos até 80 anos.	Desenvolver, implementar, potencializar e difundir tecnologias sociais na área de meio ambiente que confirmam trabalho e renda à população em vulnerabilidade social.	CORSAN
 <b>Amigos do Meio Ambiente</b>	<b>Meio Ambiente e Geração de Trabalho e Renda (AMA)</b> Faixa etária de 16 anos até 80 anos.	Atender populações de baixa renda que trabalhem com reciclagem como geração de renda, em ações que contemplem educação e sustentabilidade do meio ambiente.	Sulgás
 <b>CORSAN – Responsabilidade Sócio Ambiental</b>	<b>Preservação, Conservação e Recuperação dos Recursos Hídricos e Saneamento Básico (COR)</b> Faixa etária de 7 anos até 70 anos.	Apoio a projetos socioambientais que realizem atividades na base comunitária, tendo como foco ação educativa de conscientização/sensibilização no tema recursos hídricos, saneamento básico, meio ambiente e sustentabilidade ambiental.	CORSAN
 <b>Fundação Mauricio Sirotsky Sobrinho</b>	<b>Programa de Qualificação para Gestão Sustentável das Organizações Sociais (FM3)</b> Faixa etária de 18 anos até 100 anos.	Investir no aperfeiçoamento da gestão e na qualidade no atendimento das organizações sociais, através da aquisição de equipamentos, infraestrutura e tecnologia de gestão.	Souza Cruz
 <b>Instituto Vonpar</b>	<b>Tecnologia no Beneficiamento da Reciclagem (IV1)</b> Faixa etária de 18 anos até 80 anos.	Aquisição de equipamentos, acesso a tecnologias e capacitação de unidades populares de triagem e comercialização de resíduos no RS através do beneficiamento de plásticos, hoje comercializados na forma bruta.	Braskem

Quadro 12 – Terceira Edição (2010) Carteiras que podem ter atendido o Público Alvo da PAS.

Fonte: Quadro elaborado pela autora, a partir de dados divulgados (SJDS/RS, 2010).



Apesar das ações não se constituírem enquanto da Política Assistência Social e serem desarticuladas com os dos demais programas do DAS/SJDS, verificou-se, nos objetivos descritos, aproximações com os termos e demandas da política de assistência social, como: vulnerabilidade social, risco social; recuperação de vínculos familiares; população em situação de rua; ações educativas de conscientização/sensibilização; formação integral; etc..

No entanto, quando se questionou aos participantes a escolha acerca dos objetivos sociais e direção social dos projetos, referendou-se a ausência de exigências baseadas nas legislações vigentes e a eleição das demandas e objetivos pelas entidades Âncoras: “o primeiro fator alinhador de cada projeto é o edital da Âncora, ela produz alinhamento para entidades interessadas”. E seria apenas estimulado “na formação de Edital que os projetos abrangessem ao máximo essa necessidade, mesmo que na Assistência Social seja para o atendimento às vulnerabilidades sociais” (COORDENADOR), na defesa de que a Lei que fundamenta a RPS referencia, diferentemente, projetos de “inclusão social”.

Um gestor afirmou que o projeto da Carteira não seguiria a Política de Assistência Social, pois teria “foco específico”, e seus objetivos deveriam estar “de acordo com o público, temas de cada edital” (GESTOR). Estes temas seguiriam uma direção ampla, conforme o mesmo entrevistado, na perspectiva de empoderar as organizações para elas constituírem sua autonomia, sua independência, trabalhada no processo de cooperação em rede.

Um conselheiro afirma que os objetivos das Carteiras apenas seguiam a linha de Responsabilidade Social da Empresa e do tema escolhido pelas Âncoras (CONSELHEIRO), e que a Intersetorialidade com as políticas, na linha de Assistência Social, discutia-se dentro do CEAS/RS, na perspectiva de um controle social que visualizasse essas debilidades. No entanto, não foram evidenciadas essas referidas articulações em estudos anteriores (SOARES, 2008). Por outro lado, foi identificado como difícil e contraditória a ausência de relação dos projetos da RPS com os direitos da PNAS por outro conselheiro, pois analisou que:

Nem sempre o público selecionado é de assistência social. Nunca percebi trabalho com o público do Bolsa Família [...] hoje tem CRAS. Mas quando faz projeto, faz o local, território: faz o projeto que está na tua volta. A ONG tem que trabalhar com os CRAS [...] Está melhorando, entidade já busca o público da Assistência Social [A RPS teria somente que realizar, em tese] a inclusão social do Público de Assistência Social através de projetos que

visem a intersetorialidade, por meio da saúde, cultura, esporte... Desde que visando à inclusão do público de Assistência Social. (CONSELHEIRO)

Apesar dessa análise sobre a RSP na perspectiva de controle social democrático, o mesmo conselheiro criticava a ausência de avaliação e monitoramento dessas ações na prática. Os conselheiros do CEAS/RS ficavam, portanto, “sem saber se exatamente o que foi proposto está sendo realizado” (CONSELHEIRO). Contudo, foi relatado pelo coordenador da RPS que os princípios de autonomia e emancipação humana estariam presentes em quase todos os projetos, porém, de seu conhecimento somente era:

[...] na parte escrita. As Entidades Executoras dizem equidade, direitos sociais... a forma como são/serão contemplados é justamente quando “descrevem os projetos” a serem realizados. Ele vai dizer o método de trabalho, a forma como serão alcançado esses objetivos, mensurar... A metodologia do projeto descreve. Ninguém tem um método apenas... [posteriormente] a entidade vai ser cobrada. (COORDENADOR)

O coordenador da RPS em seu relato não evidencia o devido monitoramento pela Secretaria dos princípios de autonomia e emancipação, implícitos à perspectiva de cidadania adotada pelo Estado Democrático de Direito brasileiro. E, embora não houvesse métodos e princípios em comum na perspectiva da cidadania prescritos a serem seguidos pelos projetos da RPS, onde permanecia a lógica das “virtudes da sociedade civil”, estes deveriam ser fiscalizados, e, portanto, de conhecimento do coordenador, técnico da STDS. Essa lógica também é verificada na fala de outro entrevistado, pois, conforme aponta um técnico, “os projetos selecionados estariam na linha condutora da emancipação, família...”. Desde modo somente é existente a perspectiva de senso comum nesse processo de seleção, pois entendem que por serem projetos da área social, estes “coincidiram” com os direitos sociais básicos e que as Entidades Executoras “conhecem a vão ao encontro desses direitos” na elaboração dos projetos. Como também que os responsáveis técnicos das Âncoras “contemplariam essa visão/ preocupação nas visitas”, por serem militantes sociais dessas causas, do público alvo dos projetos (TÉCNICO). Porém não eram todas as Âncoras que contratavam pessoas especializadas para esse monitoramento.

## 5.5 CONTROLE SOCIAL E AVALIAÇÃO DOS PROJETOS

O controle social pelos conselheiros do CEAS/RS estaria baseado numa primeira percepção, e não análise e monitoramento dos projetos, pois quando questionados acerca das diretrizes da PAS trabalhadas nos projetos respondiam sem o necessário aprofundamento das especificidades da assistência: “acho que sim, nos projetos, relacionado para PCDS, Criança, Idoso, para capacitar o ser humano para ser autônomo, melhorar sua qualidade de vida...” (CONSELHEIRO). Por outro lado considerados corretamente que alguns estariam somente atendendo em parte os princípios da PNAS, pois,

[...] por exemplo, na questão dos idosos, não são contemplados. São menos atingidos. Nas crianças sim, com certeza são contemplados, e mesmo trabalhando com crianças, trabalha-se com a família. Idoso é mais difícil, encontrar a família... E é mais importante. (CONSELHEIRO)

Sugerido pelo entrevistado, no entanto, que ampliasse o controle social das ações pelos Conselhos Municipais para a qualificação na linha das políticas sociais dos projetos da RPS, porque “não moramos no Estado, e sim nos municípios. Sou municipalista: A nação financia, o Estado fiscaliza e o município faz. No dia em que se adotar isso em todas as políticas estas seriam qualificadas” (CONSELHEIRO). Entretanto, compreendem-se os limites e possibilidades do controle social dos conselhos, e que a Lei de Solidariedade não referencia essa vinculação de monitoramento e controle social como prerrogativa à execução das ações. A Lei apenas vincula aos CMAS e aos outros Conselhos Municipais afins a inscrição e aprovação nos CAPs, somente no período de seleção dos projetos. Isso, portanto, poderia ser alterado.

Para elucidar a essas questões sobre a condução e gestão dos projetos sociais das Cartilhas que compõem a Rede, foi analisada a pesquisa realizada pela Fundação de Economia e Estatística – FEE, encomendado pela SJDS/RS em 2008, como forma de monitorar e avaliar as ações desenvolvidas. Uma parte do citado estudo foi denominado “Trabalho em Rede, uma Nova Forma de Gestão na Área

Social”<sup>131</sup>. Aborda-se nesse estudo a Rede Parceria Social, ora implementada no Rio Grande do Sul, em função de seus conceitos e objetivos, de sua forma de execução e do perfil dos projetos nela envolvidos. Como também, Poe estar sendo apresentada como “um novo conceito de política social” em função de seu trabalho articulado entre os diferentes setores da sociedade:

A Rede Parceria Social está sob a coordenação da Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social, com o apoio do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS/RS). *Está sendo apresentada como um novo conceito de política social, um modelo pioneiro de gestão da área social no Rio Grande do Sul.* Trata-se de um trabalho articulado entre o Estado, a iniciativa privada e as organizações do “Terceiro Setor”, tendo como principais objetivos: otimizar os recursos destinados pelas empresas privadas à ação social; potencializar a atuação das entidades sem fins lucrativos; melhorar a atuação tradicional do Estado na área, otimizando resultados e soluções; e criar condições para incrementar a sustentabilidade do “Terceiro Setor”. (FEE, 2008) [grifo nosso]

A “panaceia” do “Terceiro Setor” novamente é enaltecida nessa análise realizada pela FEE. Contudo, a realidade da sociedade civil organizada no Brasil é extremamente diversa, plural e heterogênea, e as organizações naturalmente expressam conflitos e contradições existentes em nossa sociedade, como analisado anteriormente. Evidenciam-se, contraditoriamente potencialidades nessas articulações em rede, embora a abusiva ênfase ao “Terceiro Setor” em detrimento da via estatal para a condução das políticas sociais. De acordo com o referido documento, a Rede é formada pela Carteira de Projetos Sociais, regulada pelo Governo Estadual e também pela Fundação Gerações, administradora do “Fundo Gerações”. A este foi apontado que seria composto por “doações financeiras espontâneas que empresas e organizações destinam a projetos sociais” e, conforme as legislações, esse Fundo Gerações, diferentemente do exposto de contribuições espontâneas (abordadas nas publicações da SJDS e nesse documento da FEE), seriam financiados pelas entidades que aprovassem projetos junto ao programa<sup>132</sup>.

<sup>131</sup> Foi divulgado por meio eletrônico: “Com base nas informações fornecidas pela Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social (<<http://www.stcas.rs.gov.br>>)” (FEE, 2008).

<sup>132</sup> Tema importante a ser retomado “Conforme prescrito na Lei de modificação do PAIPS que institui a Rede, em seu Art. 10 (RS, 2007): as entidades que aprovarem projetos junto ao programa destinarão 5% (cinco por cento) do valor total de cada projeto para a constituição de fundos financeiros permanentes para sustentabilidade das organizações que atendam aos requisitos restabelecidos no Art. 4 desta Lei. [...]. Apresenta-se o exposto como “requisitos estabelecidos para pleitearem recursos desse Fundo Gerações, conforme prescreve a Lei de Solidariedade (2002, Art. 4º) – Estarão habilitadas a participar do Programa instituído por esta Lei as entidades e organizações

A Fundação Gerações é apresentada como uma organização de direito privado sem fins lucrativos e de interesse público, “instituída com a finalidade de fortalecimento da sociedade civil organizada por meio de ações que incentivem as entidades sociais a criarem fundos permanentes” (SJDS, 2010), através das ações da Rede Parceria Social, da SJDS. Para tanto essa instituição promoveu o seminário denominado “Compromisso Social com o Futuro: Fundos Permanentes e Sustentabilidade do “Terceiro Setor””<sup>133</sup> para viabilizar o seu objetivo de, por meio da discussão e articulação, criar “fundos permanentes para o “Terceiro Setor”” (FEE, 2008), conforme o convite para sua participação. Esse Seminário pretendeu, de acordo com o documento, “traçar um planejamento para garantia de maior autonomia e estabilidade na gestão financeira dos empreendimentos sociais”, bem como avaliar “conceitos, aplicação à realidade e apresentadas às experiências concretas de iniciativas nacionais e internacionais sobre fundos patrimoniais permanentes” (FEE, 2008), a partir, entretanto, de visitas e missões internacionais realizadas pelos parceiros, financiadas pela RPS.

Foi elucidado na ocasião o público alvo e agentes realizadores, e que o evento contou “com a participação de entidades do “Terceiro Setor”, fundações e especialistas na área” para a discussão de fundos permanentes e desafios da sustentabilidade do “Terceiro Setor” e fundos permanentes no Brasil (FEE, 2008), na perspectiva de articulação de conhecimentos e captação de recursos internacionais para ações sociais:

A primeira fundação devidamente habilitada para receber os recursos e formar seu fundo de sustentabilidade é a **Fundação Gerações**. Ela foi constituída por três empresas – Gerdau, AES Sul e Vonpar – e uma fundação privada – Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho. O presidente voluntário da fundação, o empresário Francisco Obino Cirne Lima, acredita que a criação da entidade representa “um movimento social fundamental para a sustentabilidade do “Terceiro Setor”, por se tratar de uma prática que

---

de assistência social que comprovarem: Inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social e/ou no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente da respectiva cidade; Registro na Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social; Comprovação de regularidade relativa junto ao INSS e de Tributos Estaduais” (RS/SJDS, 2007).

<sup>133</sup> O referido seminário ocorreu no dia 21 de agosto do ano de 2010, no Auditório do Ministério Público (Av. Aureliano de Figueiredo Pinto, nº 80, POA/RS), e ofereceu participação gratuita, o qual objetivava o debate da sustentabilidade no “Terceiro Setor”. Sua programação compreendeu a Conferência: Fundos Permanentes e os Desafios da Sustentabilidade do “Terceiro Setor”, por Eduardo Szazi – Advogado Especialista em “Terceiro Setor” – Consultor do GIFE; com os seguintes debatedores: Fernando Schuler – Secretário da Justiça e do Desenvolvimento Social do RS, Dr. Luis Alberto Bortolacci Geyer – Promotor de Justiça do RS, Maria Alice Setúbal – Fundação Tide Azevedo Setúbal. E, posteriormente, a apresentação “Fundos Permanentes no Brasil”, pela Fundação O Boticário, Instituto Rio Icom, e pela Fundação Gerações.

é a coisa mais moderna do ponto de vista da sustentabilidade para financiar projetos sociais, que é o *endowment*.”

A prática do *endowment*<sup>134</sup> é realizada amplamente em outros Países, como os Estados Unidos, inclusive adotada pela Universidade de Harvard. A RPS é caracterizada para a sociedade, portanto, como uma estratégia muito bem fundamentada e embasada por literaturas e experiências internacionais, contudo, baseadas em outras realidades sociais. Essa prática foi, portanto, “transplantada” para a realidade brasileira gaúcha, onde se encontraram mais adeptos, a partir da legislação instituída anteriormente (CICONELLO, 2004; BARBIERI e CAJAZEIRA, 2009, TENÓRIO, 2009).

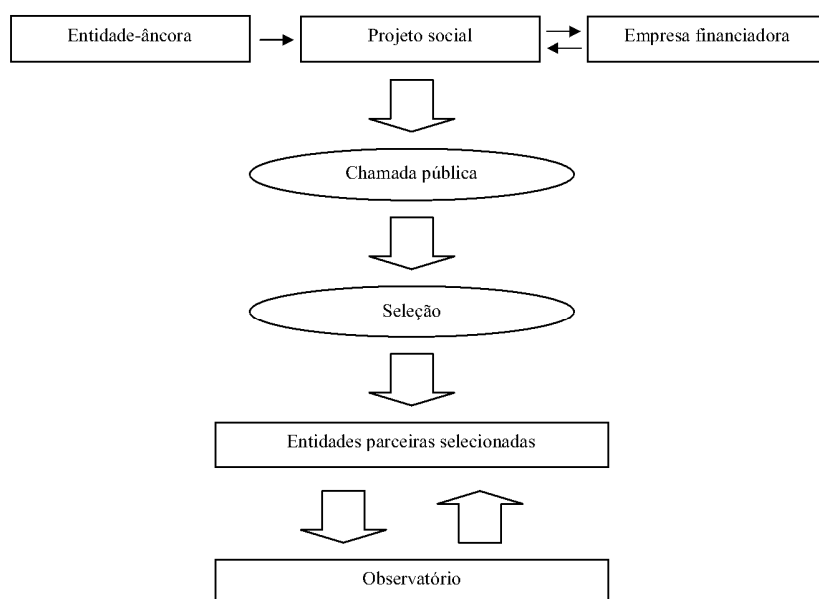
A RPS é compreendida também pelo Observatório do “Terceiro Setor” e do Desenvolvimento Social, o qual visa ser o centro produtor e criador de conhecimento e de qualificação de prestadores de serviços no “Terceiro Setor”. Este visaria também “a oferecer cursos e estudos sobre a área, além de prospectar recursos no Brasil e no exterior” (FEE, 2008). No entanto, o Observatório gerou muitos enganos, contestações e disputas desde sua origem, inclusive sobre sua real existência com a devida vinculação à Rede Parceria Social. Foi, portanto, pouco divulgado e elucidado quando de um primeiro levantamento de seus dados e realizações. Apenas divulgou-se que, como atribuição em compor a Rede, “distribui conhecimento e qualificação entre as instituições do “Terceiro Setor”” (FEE, 2008). Entretanto compôs o sistema de funcionamento da Rede demonstrado esquematicamente pelo documento, extraído de dados da SJDS, apresentado como “Figura 1”:

---

<sup>134</sup> “O termo em inglês se refere a um tipo de fundo de investimento muito conhecido nos Estados Unidos, tradicionalmente usado pelas grandes fundações, como Rockefeller e Ford, entre outras, e historicamente uma fonte de financiamento para universidades. [...] A ideia dos instituidores destas organizações – universidades, escolas, fundações privadas sem fins lucrativos – é garantir sua continuidade através do investimento em um fundo permanente (*endowment fund*) de um valor que jamais é tocado. A sustentabilidade da entidade, bem como o investimento em projetos sociais se tornam possível com o uso dos rendimentos gerados pela aplicação financeira (SJDS, 2009).

Figura 1

Esboço do funcionamento da Rede Parceria Social no Rio Grande do Sul



FORNTE: GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social. Porto Alegre: SJDS, 2008.

Figura 5 – sistema de funcionamento da Rede

Sem um planejamento organizado e sistematizado, definido a partir de indicadores sociais e demandas estaduais da assistência social, a “Entidade Âncora é a instituição social que propõe o projeto e o desenvolve com o auxílio das entidades parceiras selecionadas em todo o Estado, através de chamada pública”, por meio de editais e do *site* da referida Secretaria. O projeto social apresentado “é o projeto propriamente dito, com objetivos e metas definidos pela entidade-Âncora e aprovados pelo Conselho Estadual de Assistência Social” que tem por incumbência sua apreciação, acompanhadas em sua Primeira Edição em 2007, por ocasião da pesquisa de mestrado (SOARES, 2008).

A relação permanente identificada, na figura, pelas setas contínuas da empresa ou organização financiadora abrange aquelas “interessadas em contribuir com recursos financeiros para a área social” e que se adaptem aos critérios de idoneidade prescritos na Lei (ANEXO E). Abaixo foram descritos os procedimentos de composição da Carteira de Projetos:

Quando um projeto da Carteira de Projetos Sociais já obteve recursos financeiros, ocorre a chamada pública, *oferecendo oportunidades iguais*

*para as entidades parceiras desenvolverem projetos comunitários. Desse modo, são selecionadas as organizações que irão desenvolver os projetos propostos pela entidade-Âncora e receber capacitação gerencial. O Observatório do “Terceiro Setor” e do Desenvolvimento Social. (FEE, 2008) [grifos nossos]*

Identificou-se, contudo, que as ditas “oportunidades iguais de desenvolvimento dos projetos comunitários” somente se destinariam àquelas que detinham a competência de elaboração de projetos sociais e eram corretamente regulamentadas, tanto legalmente quanto financeiramente, para assim, serem parceiras desse processo. No entanto, somente as entidades parcerias, com prévia aprovação – pelo envio do projeto à Câmara Técnica – vêm a compor as capacitações da ONG Parceiros Voluntários de elaboração e qualificação de projetos sociais. Poucas foram as atividades de qualificação da Rede Privada Socioassistencial relatadas pelos entrevistados, identificada pelos documentos ou prescritas na Lei de Solidariedade. Algumas compreenderam convites de palestras informativas pelas Âncoras às suas parceiras, por vezes abertas a entidades interessadas a se escreveram nas Edições seguintes. Ações do Observatório do “Terceiro Setor” e do Desenvolvimento Social também não foram relatadas como existentes na direção prevista pela Lei e apresentada nos documentos oficiais. Verificou-se pela ausência dessa estrutura, uma lacuna entre as ações executadas dessa modalidade em Rede e um centro articulador de conhecimentos a partir de dados científicos das necessidades e demandas a serem atendidas pelo Estado, inclusive no que tange ao dito “Terceiro Setor”.

## 5.6 A SELEÇÃO DAS ENTIDADES EXECUTORAS

Após o lançamento público dos Editais, a Câmara Técnica seleciona os projetos das Entidades Executoras enviados, via sistema eletrônico criado. Esses projetos são, sobretudo, avaliados pelo seu caráter técnico-normativo. O coordenador afirma que no primeiro ano da RPS não havia critérios definidos; “não havia justificativa, no segundo edital sim, com *check list*, elaborado inicialmente por mim para esse auxílio (COORDENADOR)”. Essa lista de indicadores/exigências veio



a organizar um *ranking* de pontuações o qual foi criado com pesos, destaques estipulados, a partir da viabilidade e relevância entendida pela CAP.

A Seleção dos Projetos das Entidades Executoras é realizada através da Comissão de Apreciação de Projetos – CAP para cada Carteira, regulado pela Lei de Solidariedade, composto inicialmente por cinco membros: um representante da Secretaria, dois conselheiros do CEAS/RS, respeitando-se a paridade, um de representatividade da sociedade civil outro governamental; um representante da “empresa financiadora” e um da entidade Âncora gestora da referida Carteira. No processo, primeiro as Âncoras divulgam o Edital para seleção dos projetos, e, no momento de seleção de projetos, “chamam o CEAS/RS para as CAPs, dividem entre os cinco membros os projetos enviados para apreciação, e discutem mais de um encontro para a seleção” (CONSELHEIRO). O grande volume de trabalho e o curto espaço de tempo para as avaliações também foi criticado pelo entrevistado, pois na maioria das vezes foi realizada a leitura de aproximadamente cinquenta projetos para apreciação, por membro da CAP: “Os cinco membros de cada uma das doze (12) CAPs selecionaram 197 projetos apresentados por 162 entidades de 64 municípios do Rio Grande do Sul (RS/SJDS, 2007a, p. 15).

Afirmou um conselheiro que, por compor os três segmentos da sociedade, no entendimento da lógica do “Terceiro Setor” seria “bem democrática” as decisões das CAPs, mas identificado manipulações e escolhas “influenciadas” pelas entidades Âncoras e empresas, ficando, como relatou outro conselheiro “no meio do representante do estado, da empresa e da Âncora que decidiam” os projetos a serem selecionados, por vezes com apoio, por interesses não revelados, do outro conselheiro que compunha a CAP. Dessa forma o efetivo controle social democrático não era realizado acerca desses projetos, principalmente por ausência de qualidade técnica e política dos conselheiros acerca da PAS nesse processo.

Por outro lado as Entidades Executoras realizam os projetos atendendo às exigências das entidades Âncoras, e se afirmou que muitas demandas selecionadas pelas Carteiras vão ao encontro das necessidades das comunidades no processo de execução: “as entidades são flexíveis, buscam se enquadrar e atendem às exigências. Quase nenhuma nessa fase é desligada” (TÉCNICO). E, de acordo com um conselheiro existe uma orientação das empresas “e grande preocupação se as entidades pequenas executam um trabalho relevante”, e se não era apresentado um “novo projeto que não tenha condições” de ser realizado por ausência de estrutura

ou recursos técnicos especializados na instituição ou no projeto. Isso evidencia, contraditoriamente, uma preocupação positiva acerca desse processo de articulação em rede. No entanto, não há uma devolução dessas informações às entidades, como também não são realizadas ações para qualificar essas instituições que não se integram à RPS e que, pela demanda local latente da comunidade, poderiam realizar projetos relevantes ao desenvolvimento social do Estado se devidamente assessoradas.

Em contrapartida a participação nas CAPs gerava dentro do CEAS/RS certo “reconhecimento” de “conselheiro efetivo” e aliado pela Mesa Diretora, reiterando a cultura paternalista e de patronagem da sociedade brasileira. A fala a seguir apresenta essa atuação valorada, ao mesmo tempo em que recai a crítica na elaboração dos projetos:

Eu avaliei mais de 500 projetos. Eu tranquei um projeto, pois a comunidade não sabia da ação, não havia esclarecimento da localidade da ação – e ele era sensacional (muito qualificado). Avaliei mais de 100 para cada edição. Quando conhecia o trabalho anterior, dava informação boa para a Comissão. (CONSELHEIRO)

A elaboração individualizada dos projetos por técnicos ou pela entidade, descolada da comunidade a ser realizada amplia o debate sobre a qualidade de coesão, organização e comunicação entre os membros da instituição que o envia para apreciação, como também evidencia a realidade das entidades sociais que se “aventuram” na captação de recursos para sua manutenção. Ou, até mesmo, da necessidade individual de um profissional ou técnico em garantir seu sustento no período proposto do projeto, como salientado pelo entrevistado.

Contraditoriamente, Algumas entidades Âncoras e/ou empresas convidaram especialistas “atuantes” no tema de cada projeto para auxiliar o processo de avaliação e deliberação dos CAPs, de modo a, restritamente pela não vinculação legal às políticas sociais, qualificar essa deliberação. Partiria da empresa a deliberação, realizada por todos os membros a partir de uma planilha de pontuação elaborada durante o processo da primeira Carteira. Relatou-se por um técnico que cada projeto passaria pela leitura/apreciação de três membros, e que dariam, a partir dos dez critérios elaborados, três notas. A partir dessas três notas seria realizada uma média por projeto, e posteriormente, organizado um “ranking” com todos os concorrentes, o que evidencia a implantação da lógica empresarial nessa área.

As CAPs executadas, em sua maioria, funcionaram em duas reuniões, e foram compostas por cinco (05) membros. O primeiro encontro seria para a entrega dos Projetos e da ficha de avaliação, e também se realizava um debate acerca dos critérios a serem apreciados, como afirmou um entrevistado. No segundo encontro relatou-se que havia uma pré-seleção do *ranking* para a organização das visitas técnicas às Entidades Executoras, de acordo com a divisão orçamentária de cada Carteira – que se propunha a financiar um número diferenciado de projetos. Não havendo a verificação de problemas, os projetos listados no *ranking* organizado, eram selecionados e financiados, geridos pela Âncora.

Dois conselheiros relataram que os projetos seriam selecionados também, por certo interesse das Âncoras e das empresas com esta ou aquela entidade, ou “pela capilaridade, segmento, por seus relacionamentos e afinidades”. O representante da Secretaria fazia a parte de assessoria nas CAPs, no entanto, a seleção dos projetos seria dificultada pela semelhança entre eles, pois “os projetos são muito parecidos, era muito difícil fazer a seleção (CONSELHEIRO)”. Os projetos “são iguais, é uma forma de lucro para os profissionais. Tudo é igual, mesmo formato [...] parece uma única pessoa fazendo todos” (CONSELHEIRO), e na perspectiva de crítica ao processo de seleção este mesmo entrevistado afirmou:

Pra mim não valeu nada! Avaliar um projeto se não sei se ele funcionou no último ano (Edição anterior), e mesmo projeto noutra CAPs (por inscrição em outra Carteira). Alguns profissionais fazem projetos para mais de uma entidade. Era difícil avaliar. O Estado não tem reunido pessoal para fiscalizar as entidades. Eu me coloquei à disposição em viajar para fiscalizar! (CONSELHEIRO)

Os conselheiros do CEAS/RS se envolvem somente na aprovação dos projetos, e não solicitam o retorno ou a avaliação dos mesmos: “encerrado o prazo de seleção o CEAS/RS encerra a sua participação”, afirma um conselheiro. Nas plenárias do CEAS/RS verificou-se que menos de ¼ dos conselheiros questionavam a efetividade e os resultados dos projetos da RPS, no entanto, de maneira individualizada e informal, não com uma qualificada discussão junto ao pleno. Não foi solicitada à coordenação da RPS uma avaliação frequente do processo, ou questionado um possível monitoramento ou controle social em loco, ou outra maneira de fiscalização pelo CEAS/RS, apenas foi acompanhado em uma de suas

plenárias um “relato final da RPS” pelo coordenador após a execução dos projetos em 2008.

Em contrapartida ao ausente monitoramento dos projetos executados, os conselheiros do CEAS/RS pleitearam a inclusão de mais um componente para a apreciação e deliberação nas Comissões de Apreciação dos Projetos (CAP), pela defesa da paridade e como forma de qualificar o controle social nos espaços deliberativos da política de assistência social. Essa alteração na regulação dos CAPs foi realizada desde a Primeira Edição, entretanto sem maiores alterações ao frágil processo de controle social. Foi evidenciado, contudo, pelo Relatório de Gestão da Secretaria que a realização destes CAPs “representou um significativo crescimento para todo o processo que pela primeira vez foi vivenciado desde a criação da Lei da Solidariedade” (2007, p.15). Esse crescimento do processo do PAIPS pode ser verificado no processo de articulação e amplos volumes financeiros movimentados entre os atores no Estado, na aproximação dos conselheiros com a apreciação de projetos sociais, porque era tarefa corriqueira, quase em substituição ao controle social sobre a implantação do SUAS no período (2007-2010).

Contraditoriamente, constatou-se que, a partir da pesquisa realizada acerca do processo de controle social do CEAS/RS durante esse período, havia certa “condução” do empresariado e das instituições Âncoras na escolha e seleção das entidades a serem vinculadas em cada Carteira de Projetos (SOARES, 2008), e por isso um conselheiro relatou que “o poder político de gestores locais não eram “mexidos”. Uma Âncora dizia com quem iria trabalhar: “só em POA”” (CONSELHEIRO), como também foi salientado que por envolver o nome da “empresa financiadora<sup>135</sup>”, eles tomavam as decisões acerca do público a ser investido e das entidades escolhidas.

A Responsabilidade Social Empresarial ainda é pouco trabalhada por autores de Serviço Social, principalmente pela ausência de debate crítico consolidado acerca dessas ações. Essa “nova forma de gestão”, adotada por algumas empresas suscita o debate do “interesse solidário” sem muitos ganhos desse “setor” (apesar de ser 75% recurso público, mais 25% de “doação” da empresa pelo seu desconto). O Governo do Estado apoia o movimento da

---

<sup>135</sup> Os mecanismos de parceria realizados pela RPS se baseiam em repasse de verbas de ICMS das empresas em troca de “selos de Compromisso de Inclusão Social, que poderia ser aplicado em todos os materiais de divulgação das empresas que financiassem projetos aprovados pelo Conselho Estadual de Assistência Social” (SJDS, 2008).

Responsabilidade Social, e é divulgado pela RPS que as empresas apoiadoras teriam a “oportunidade de fazer a diferença na redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento<sup>136</sup>”, pois:

Fazer parte de uma rede bem estruturada, apoiada na experiência de gestão de entidades reconhecidas em suas áreas de atuação e com a fiscalização e acompanhamento do Governo do Estado, oferece ao setor privado uma garantia de investimento seguro e a oportunidade de fazer a diferença na redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento, alinhado com o crescente movimento da responsabilidade social empresarial no Brasil. (SJDS, 2008)

Questiona-se, no entanto, como um dos três pilares da Responsabilidade Social Empresarial – público interno, externo e meio ambiente – se o atendimento ao público interno era priorizado pela empresa. Existe, assim, no Brasil, diferentemente de outras culturas (EUA, europeia) uma constante, e até voraz, necessidade de captação de recursos das Entidades Executoras para sustento da instituição e dos profissionais que nela trabalham. Isso reflete principalmente a fragilidade dos empregos dos trabalhadores da área social em instituições não estatais. Poderia haver, por esse motivo, alterações do público alvo normalmente atendido pela instituição, no entanto, foi garantido que a grande maioria atende às necessidades do Edital proposto, porém houve Edições em que projetos “forçaram um pouco as oficinas” para se enquadrarem na temática do Edital. “Acontece em algumas (minorias). Têm instituições que forçam um pouco para aproveitar os recursos, como exemplo o tema não estar aliado à missão da organização” (GESTOR).

Um gestor comentou que a partir dessa experiência foram ampliados os objetivos e explicitado de melhor maneira o que estava sendo apoiado por algumas entidades Âncoras, como também se criou uma assessoria, em forma de plantão, para serem esclarecidas dúvidas das entidades no processo de seleção. As Entidades Executoras teriam desse modo, “maiores possibilidades de adequação

---

<sup>136</sup> “As empresas que fizeram parte da Primeira Edição da Carteira de Projetos Sociais – Azaleia, Braskem, CEEE, Copesul, Corsan, Gerdau, RGE, Sulgás e Vonpar – tiveram participação ativa no processo da rede, desde a opção pela linha de atuação social até as visitas realizadas por representantes das empresas em diversos projetos, em vários pontos do Estado. Também no processo de seleção dos projetos apresentados, dentro das diferentes CAP (Comissão de Avaliação de Projetos), houve a participação de um representante da empresa apoiadora. As empresas apoiadoras da Segunda Edição foram: Artecota, Banrisul, Braskem, Caixa RS, CEEE, Corsan, Dana, Dimed, Gerdau, Wal-Mart, Lojas Colombo, Lojas Renner, Inova, Randon, Refap, RGE, Sulgás, Vonpar e Vulcabras”.

das necessidades” quando da elaboração dos projetos para concorrerem aos Editais.

[...] quando se divulga o Edital da RPS, mobiliza-se os delegados regionais, conselheiros dos CMAS, Conselho do Idoso, CMAS, CDICA, etc.. Realizam-se palestras motivadoras, explica-se a inscrição pelo sites abertos (agora na terceira edição), e pois nas outras duas anteriores realizava-se “ponte a ponte”. (COORDENADOR)

As instâncias de controle social e de articulação das entidades da sociedade civil, ao invés de estarem debatendo a o fortalecimento PAS e do SUAS no Estado, estavam, no período, sendo mobilizados por delegados da SJDS que utilizavam suas estruturas para a divulgação e qualificação da RPS. Esse deslocamento de importância do Governo do Estado reitera a opção por ações paliativas e fragmentadas de assistência social, ao invés da qualificação do SUAS. O aperfeiçoamento da capacidade de gestão dos municípios, estados, Distrito Federal e União necessariamente passa pelo resgate e fortalecimento de Conselhos, Planos e Fundos de Assistência Social e da institucionalização de uma cultura de planejamento e acompanhamento continuado com instrumentos fundamentais à gestão descentralizada do SUAS. É, portanto, vital para o esse Sistema que todos os entes da federação possuam um nivelamento básico das condições de gestão que estão estabelecidas na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), respeitando as competência de cada um, as diferenças locais e regionais, fundamentados nos princípios federativos da cooperação, mas também da garantia da unidade na diversidade. Entretanto, a RPS foi consolidada no Estado sem essas condições de gestão, pois foi adotada a perspectiva de Estado Mínimo de um Governo neoliberal:

Primeira edição não sabíamos o que vinha, cada instituição tinha sua trajetória histórica, o que motivou na capacitação um módulo de elaboração de projetos para as Entidades Executoras selecionadas, as não selecionadas não puderam participar, mas perceberam que algo não as habilitavam para entrar: como o orçamento muito alto. (COORDENADOR).

Na Terceira Edição, em contrapartida, o Coordenador da RPS verificou a necessidade de captação “desesperada” de recursos das entidades, citando alguns dados aproximados: “Foram apresentados mil e sessenta e um (1061) projetos para concorrerem aos Editais. Desses, trezentos e trinta e dois (332) foram selecionados. Com relação a objetos diferentes teve entidade que enviou para três ou mais

Carteiras o mesmo projeto” (Coordenador, 2010). Essa repetição do envio dos projetos pode ser caracterizada como uma falha de gestão da RPS ou pela estrutura de concorrência adotada? Caso houvesse um planejamento com inscrição de todas as entidades que atuam na área social, e de suas necessidades territoriais possivelmente haveria outra solução de financiamento – como os convênios.

Salientou-se também que a entidade que concorre pode iniciar uma “caminhada diferenciada de sua área de atuação, para não apenas manter a entidade com o recurso disponibilizado pela RPS”. Por um lado essa possibilidade amplia o atendimento das instituições sociais, mas, por outro pode vir a reiterar a execução de ações sociais sem uma devida qualificação técnica necessária ao atendimento qualificado a esses usuários. O Estatuto da Entidade concorrente, que compreenderia sua Missão de atuação, não é remetido para a apreciação aos CAPs, suscitando-se assim, demais questionamentos sobre a legalidade dessa atuação.

Entretanto foi salientado que há uma falha recorrente nesse processo: a fragilidade dos projetos elaborados pelas Entidades Executoras, como abordou um técnico entrevistado: “sempre o projeto é uma coisa ruim. Caso soubessem fazer projetos não trabalhariam com lixo. Nosso trabalho sempre é refazer o projeto” (TÉCNICO). Essa dificuldade técnica por vezes prejudica entidades que estariam aptas a realizarem um trabalho qualificado e que não teriam recursos para pagarem pessoal *expert* nesta área. Também, por outro lado, auxilia àquelas que buscam uma evolução em sua forma de atuação por meio de consultorias especializadas.

Para auxiliar a apreciação e execução dos projetos selecionados foi adotada por algumas Âncoras assistência técnica, pelo período de um mês, a todos os candidatos pré-selecionados, para negociação dos recursos solicitados, objetivos, revisão orçamentária, etc, pois, por vezes “pedem coisas descabidas, agente gasta – ganha – 30 dias fazendo projeto para eles, qualifica a demanda e refaz um novo projeto” (GESTOR). Essa assessoria anterior à execução qualifica o processo, pois possibilita aos demais parceiros da Rede uma assessoria externa à entidade e um real “ponto de partida” para um eficaz monitoramento e posterior avaliação dos processos:

Nós visitamos as entidades, conhecemos, [com isso] a relação muda “da água para o vinho”, pois antes queriam extorquir recursos, ou mal planejados e sem qualidade, sem expertise do processo. Há gratidão, experiência. As entidades com essa assessoria “ganham na largada”. Nós

ganhamos com a fase de negociação e aumentamos, se preciso, o valor do projeto. (GESTOR)

O aumento do valor do projeto pode ser realizado pela Âncora, pois é ela quem decide o valor a ser distribuído para cada entidade a partir do montante captado pela Secretaria em parceria com as Empresas apoiadoras. É solicitada, no ato da inscrição, uma previsão orçamentária a partir de um piso estipulado para a concorrência dos projetos, e, a partir de uma análise da Âncora, por meio da visita técnica, pode vir a ser alterado:

A visita técnica pode verificar e ir acompanhado, após a pré-seleção. Não pode sair da temática do Edital, o Conselho (CEAS/RS) pode ir para cima. *Como se trata de concurso não se pode ensinar a fazer, só de como acessar o site e o que preencher, como não preencher. Existe um atalho de ajuda no site bem explicado. (COORDENADOR DA REDE, 2010)*

A maioria das Carteiras aprovadas pelo CEAS/RS teve êxito na execução dos projetos, pois conseguiram o financiador. Todavia uma das Carteiras não conseguiu levar adiante o processo, pois não conseguiu um patrocinador: “A CAPs foi montada, lançado Edital, no entanto, não houve o financiamento. Especulou-se que a demanda a ser abordada não seria “interessante” a ser patrocinada, pois, seria relacionado à cultura. Esse não financiamento, de certa forma, indica uma preferência pelas empresas em aliarem seus nomes a ações mais de cunho social, na perspectiva da assistência social. Pode indicar, nessa perspectiva, um interesse de Responsabilidade Social Empresarial mais consciente das especificidades da Política, surgindo-se assim, um importante campo a ser amplamente debatido e melhor trabalhado pela categoria dos assistentes sociais e gestores de políticas públicas.

No entanto, quando salientada essa discussão em entrevista frente ao trabalho e investimento de capital humano e social da empresa para participação em todo o processo de articulação da Rede, os ganhos da empresa, na área financeira direta, seriam “irrisórios”, comentou um Gestor. Foi abordado, assim, um real interesse desta participação no desenvolvimento social do Estado, embora necessária uma discussão melhor aprofundada sobre os ganhos indiretos e de aproximação com o governo do Estado.

Foi salientado pelos entrevistados que o Governo queria sempre a aprovação de um maior número de projetos, em contrapartida os financiadores



queriam “só os bons”, pois no início “pegavam 100% dos projetos, depois só oito (08)... Foram mais exigentes após o problema financeiro. Qualquer um, depois mais seletivos.” (CONSELHEIRO), como consequência do pouco lucro gerado no ano de 2009 com a crise capitalista mundial. Outros problemas de estrutura e qualificação dificultavam a aprovação das Carteiras:

Havia muitos bons projetos, quando tinha gente do governo que entendia, não tinham financiador. E se tinha financiador que entendia, a Âncora não tinha... Peguei um (para avaliar) com financiador que entendia de um projeto (bom) de montagem de pranchas de *surf*. Era mal localizado... (no meio da capital, em uma comunidade). Havia muita Âncora sem conhecimento daquilo que iria fiscalizar, sem recurso, sem assistente social, diferente de quem conhece e tem técnica. (CONSELHEIRO)

Outra questão amplamente debatida refere-se ao percentual de recursos do montante total repassado às Âncoras para gerenciarem os projetos selecionados, que compreendia 10% deste valor. Como exemplo, se uma Carteira arrecadava 600 mil reais, 60 mil eram repassados à Âncora de modo a financiar o processo de seleção das entidades pelos CAPs e de suas visitas técnicas, gestão, e monitoramento constante dos projetos. O valor restante, gerenciado pela Âncora era repassado gradualmente às Entidades Executoras (aproximadamente 10 em cada carteira), depositados em conta própria, para cada projeto financiado (média de 20 mil reais).

## 5.7 RECURSOS E O REPASSE DAS ENTIDADES ÂNCORAS

Os montantes dos recursos repassados são de acordo com o planejamento de cada projeto. Cada edital tem um limite, a maioria repassa o valor (quase total), de acordo com o cronograma orçamentário, de maneira específica e mensal, por meio do plano de aplicação e memória de cálculo. O Repasse é realizado diretamente em conta bancária indicada pela entidade, mensais ou bimestrais (6 a 3 desembolsos), por “parcelas pedagógicas” (TÉCNICO) para aprendizado, como referenciadas.

As entidades devem prestar contas a cada parcela à entidade Âncora, pois “quem responde pela aplicação de recurso é a Âncora [...] é a ela que cabe dar essa assistência, ou pelo telefone, ou por e-mail, ou nas visitas técnicas feitas durante os dez meses, em média, da duração de um projeto. (COORDENADOR)

Houve uma demora no repasse do recurso da empresa para uma Âncora financiar a todos os projetos, pois em uma das Carteiras estava sendo avaliada a legalidade de inclusão de uma Âncora nesse processo de financiamento como entidade executora, também. A empresa não queria um projeto de execução em função de acumular a atribuição de entidade executora, e, portanto, veio a exigir “novos critérios jurídicos (relatórios técnicos periódicos) e outro termo de contrato (além do Termo de Parceria) para poder efetuar o repasse. Fiz a negociação, também por telefone, após a dificuldade de acordo por e-mail e foi efetuado o repasse, com esse atraso” (COORDENADOR). No projeto constava apenas que a Âncora deveria “ser grande, com capacidade de gestão e atuar preferencialmente em 75% de abrangência de determinada região do Estado”, o que ainda incluía a entidade executora relacionada à Âncora. Com relação à qualificação dos projetos e ações a serem realizadas pelas “concorrentes entidades”, é afirmado ainda que:

A SJDS não pode exercer papel invertido de conchavo com outra entidade. Tentaram desclassificar um projeto por argumento de a entidade executora também ser Âncora e ser forte para buscar outros recursos: Mas se tem itens válidos e classificação boa, é aprovado, mas houve a Briga. No entanto os Critérios não incluem essa questão, só de capacidade “maior e melhor. (COORDENADOR)

Os valores destinados ao financiamento são decididos a partir do projeto que a Âncora elaborou e a Secretaria não pode interferir nesse processo. A Âncora verifica se estão regulares as notas fiscais das entidades, pois lhe cabe a responsabilidade fiscal. No entanto, não é avaliado se realmente foram realizadas as atividades dos projetos, como questionou um conselheiro, como também não são conhecidas ou publicizadas as formas de conduzir as ações realizadas e as diretrizes conceituais dos projetos da RPS pelo conjunto da sociedade brasileira, diferentemente do SUAS. Isso vai de encontro ao caráter público das ações

dificultando o controle social democrático pelos demais agentes fiscalizadores da esfera pública<sup>137</sup>, como os fóruns, conferências da PAS.

O controle social na perspectiva democrática, portanto, é um dos elementos constitutivos da estratégia política de esfera pública, pois é a construção de espaço de explicitação de interesses em conflito, de confronto de projetos sociais e de luta pela hegemonia<sup>138</sup> (RAICHELIS, 2000). Fazem-se principalmente presente nos conselhos, como abordado, *estratégias harmonizadoras* de projetos políticos distintos, vindo a não ser desvelado seu caráter contraditório a fim de somarem-se forças para a aprovação de políticas e projetos que venham a favorecer aos usuários. Desse modo torna-se pertinente a clareza do conceito de controle social a partir do abordado por Lima (2000) que afirma:

Por controle social se entende desde a criação de mecanismos de avaliação; mecanismos políticos de intervenção, pressão e regulação de interesses; mecanismos ideológicos que reproduzem a opressão, a resignação, a apatia, a omissão e o medo e, o controle entendido na acepção marxista e analisado por Mézaros (1989, p. 32), como expressão da crise de hegemonia do capitalismo que está a produzir resultados opostos ao interesse do capital. (2000, p. 79)

E, deste modo, mesmo com mecanismos institucionalizados de controle social, essa Hegemonia normalmente encontra alternativas para sua manutenção. Como contraponto, a hegemonia, conforme o Dicionário de Política de Bobbio, Mautteucci e Pasquino (2000) pode compreender a *Supremacia* de um Estado-Nação ou de uma comunidade político-territorial dentro de um sistema, podendo-se, desse modo definir que o CEAS/RS tem uma hegemonia organizacional instituída pelo Estado e pela própria legislação (LOAS) a efetivar o controle social em nível Estatal. Todavia instituído formalmente, suas competências podem não ser realmente efetivas ao controle social da Política de Assistência Social em função da hegemonia do neoliberalismo, pois:

<sup>137</sup> A Esfera Pública de caráter emancipatório, integral, participativo e pluralista integra o “processo de democratização da vida social, pela via do fortalecimento do Estado e da Sociedade Civil, de forma a inscrever os interesses das maiorias nos processos de decisão política. É um movimento que pretende conferir níveis crescentes de publicização no âmbito da sociedade civil, no sentido da criação de uma nova ordem democrática valorizadora da universalização dos direitos de cidadania” (RAICHELIS, 1998, p. 78).

<sup>138</sup> “O controle social na perspectiva das classes subalternas seria no sentido dessas ocuparem cada vez mais, espaço na sociedade civil na busca de conquistar mais poder e formar consensos em torno de um projeto de classe contra hegemônico” (CORREIA, 2004, p. 165).

A potência hegemônica exerce sobre as demais uma preeminência [...] frequentemente econômica e cultural, inspirando-lhes e condicionando-lhes as opções, tanto por força do seu prestígio como em virtude do seu elevado potencial de intimidação e coerção: chega mesmo a ponto de constituir um modelo para as comunidades sob a sua hegemonia. (BOBBIO, et. al. 2000, p. 579)

Aponta esta hegemonia à “desnecessariedade” de investimentos no social por estar articulada ao capitalismo, pois seria atendido pelo mercado, conseqüentemente aumentando a demanda à assistência. A força da hegemonia está, segundo Gramsci (1978), na:

[...] capacidade de direção intelectual e moral, em virtude da qual a classe dominante, ou aspirante ao domínio, consegue ser aceita como guia legítimo, constitui-se em classe dirigente e obtém o consenso ou a passividade da maioria da população diante das metas impostas à vida social e política de um País. (BOBBIO, et al., 2000, p. 580)

É nesta perspectiva *Stricto Sensu* aplicada gerencialmente pelo Estado à assistência social que estigmatiza o acesso aos benefícios, os apresenta como caridade e, por conseguinte, com poucos direitos de serem contestados ou fiscalizados. No entanto, para alguns autores gramscianos, os efeitos da hegemonia são mais que contraditórios, pois quanto mais uma classe é autenticamente hegemônica, mais ela deixa às classes adversárias a possibilidade de se organizarem e de se constituírem em força política autônoma. Neste sentido que a hegemonia fomenta as organizações democráticas e de pressões contrárias, como os conselhos setoriais, que compreendem o *controle social no órgão*:

Dentro do conceito gramsciano de Estado que se amplia com sua função de manutenção de consenso de uma classe sobre a outra através dos aparelhos privados da sociedade civil, pode-se situar na relação Estado e sociedade civil o controle social na disputa entre as classes para impor seus interesses na condução do Estado em busca da hegemonia. O controle social seria movido pela contraditoriedade presente na sociedade civil, ora pendendo para a classe dominante, ora para as classes subalternas, a depender da correlação de forças entre estas. (CORREIA, 2004, p. 165)

Os projetos das Entidades Executoras da Rede são restritos ao acesso ao público em geral, apenas de acesso aos designados atores que realizam o monitoramento e avaliação os acessam/consultam por meio de senha específica própria – cada Âncora a sua respectiva Carteira. Em contrapartida ao exposto,

verificou-se que na Segunda Edição ampliou-se o monitoramento das ações pela SJDS, relatado em seu Relatório de Gestão:

Das 18 Carteiras de projetos em execução, 15 já enviaram o cadastro das pessoas atendidas pelos projetos. São 8.260 pessoas (projeção de 11.000 quando todas as Âncoras concluírem seus bancos de dados), com meses de idade até 100 anos. A maior concentração de atendimentos está na faixa dos 06 aos 18 anos – acima de 180 pessoas por idade. Com relação ao gênero: feminino 47% e masculino 53%. A média de pessoas atendidas por projeto é de 39. A previsão de atendimento indireto (03 pessoas por atendimento direto) é de 32.000 mil pessoas. (SJDS, 2007, p. 21)

Apresentam-se abaixo, nessa perspectiva, para fins de elucidação da avaliação solicitada pela RPS, a projeção das ações divulgadas no site da SJDS, com relação aos montantes despendidos, projeções de investimentos para as próximas Edições e metas de atendimento. Além desses, outros dados foram apresentados, resultados de uma breve síntese da pesquisa realizada pela FEE avaliativa das Carteiras do período 2007-2008, mas realizado a partir de uma amostra.

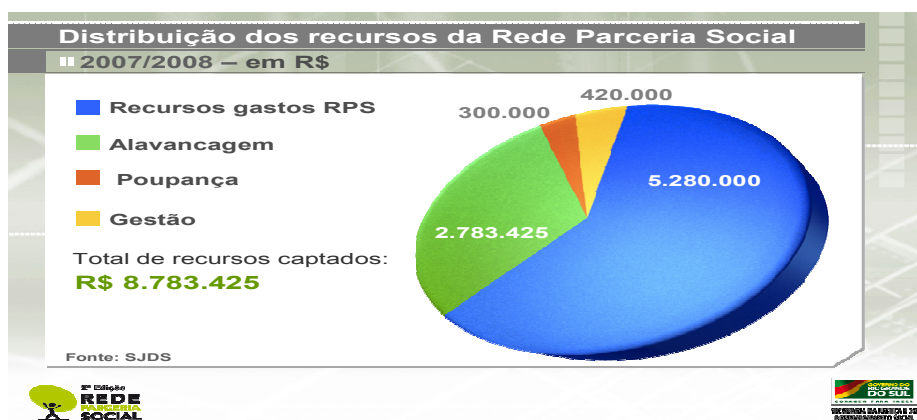


Figura 6 – Distribuição dos recurso da Rede Parceria Social

Avaliava-se, devido ao fato de as entidades fazerem seu próprio orçamento, que a inclusão das despesas da manutenção da estrutura física e de recursos humanos da entidade era tido como inadequado pelo coordenador da RPS, pois se afirmou que “no 1º ano jogaram como contrapartida a luz, telefone, projeto, algo de valor de água, telefone... Até dar os 20 mil”. Os valores dos projetos desenvolvidos normalmente não ultrapassam vinte mil reais, caracterizado, assim, como “teto máximo” do orçamento a ser elaborado pela entidade executora proponente.



Figura 7 – Alavancagem de Recursos Financeiros

Afirmou-se pelos entrevistados que a suficiência do recurso para a entidade executora depende do que ela se propôs a fazer, e pelo que “propõem-se a fazer, fazem, e sobram recursos” (TÉCNICO) e que os recursos seriam suficientes para o projeto específico o qual foi apresentado à Âncora. A responsabilidade orçamentária (e de sua suficiência) é exclusivamente da entidade executora na elaboração de seu projeto<sup>139</sup>, cujos seriam variáveis dentro do valor máximo (aproximadamente 20 mil reais) estipulado pela Âncora. No entanto, foi identificado por um técnico que os “recursos sempre (seriam) insuficientes” para essa área, e que seriam muito pontuais, pois:

Não são suficientes para resolver os problemas dos projetos (as demandas sociais), mas são o maior recurso em dinheiro que essas organizações receberam na vida, direto em contas, portanto, são suficientes para provocar mudanças, absolutamente, com resultados. (TÉCNICO)

Evidencia-se que a histórica ausência de investimentos na área social por meio do Estado fomentou a proliferação de entidades sociais que se disponibilizaram a dar conta dessa demanda. Nesse sentido, afirmar que o recurso despendido diretamente a essas instituições significa um crédito de autonomia pelo investimento direto, como também possibilita às entidades a ampliação de suas ações.

No primeiro período de execução dos projetos, foi relatado que em dezembro de 2007 “algumas Instituições Parceiras começaram a receber os repasses financeiros das suas Âncoras, que também realizaram visitas técnicas para ajustes das planilhas de desembolso e outros esclarecimentos. (RS/SJDS, 2009, p.26)

<sup>139</sup> No processo de seleção, evidenciou-se que havia devoluções destes às entidades para qualificação quando faltava algum dado da viabilidade do orçamento, por esquecimento.

Em avaliação dos conselheiros, percebeu-se que a aplicabilidade do recurso às entidades não era discutida no CEAS/RS “Não sei muito”. [...] retorno ao CEAS/RS não tem. Algumas Entidades mandaram seus relatórios. Ficava a cargo da entidade financiadora (Âncora), retorno superficial de STDS e do Coordenador. (CONSELHEIRO). Em contrapartida, visões particulares identificavam situações problemáticas com relação à qualidade desses projetos e sua desarticulação com a política de assistência social.

Bom projeto? Não. Hoje tem assistente social que trabalha por 10, 9 meses... Bom para ela, mas para a política é ruim. O público alvo é o mesmo, e faz as mesmas coisas, isso dificulta, não tem continuidade [era enviado] o mesmo projeto Profissionais faziam projetos que nem o presidente tinha conhecimento. É emprego de 10 meses. (CONSELHEIRO)

A forma de investimento nas necessidades sociais também foi questionada, pois se avaliou que a metodologia desenvolvida pelas Entidades Executoras, sem qualquer monitoramento prévio era de primeiramente se captar o recurso e “depois o público alvo” (CONSELHEIRO). Identifica-se, portanto, a ausência de um planejamento sério de necessidades sociais mais emergentes. Conseqüentemente, com relação à demanda e usuários a serem “beneficiados” o mesmo entrevistado questionou: “[...] e se não encontra? Aí fica mal o negócio. Ex: trabalhar com idosos, se não os acham, pegam um, dois [que encontrarem na comunidade], apresenta a nota, e deu!” para prestar contas à Âncora, afirma o entrevistado. Na alocação dos recursos, “quem estabelece é o financiador: se tem 300 mil (disponíveis), ele quer participar de três ou quatro Âncoras” (CONSELHEIRO), de acordo com seus interesses de visibilidade. Esse interesse também é salientado quando “em vez de descontar 100%, só 75% do ICMS” é recolhido pelo Estado, afirma o mesmo entrevistado, pois o restante dos 25% são referenciados como “doação” da empresa à RPS, sendo assim a empresa parte do processo. A seguir foi apresentado um quadro demonstrativo dos montantes investidos da Carteira de projetos Sociais em 2008:

	1ª EDIÇÃO	2ª EDIÇÃO	3ª EDIÇÃO	4ª EDIÇÃO
Projetos inscritos	1.068	2.000**	2.500**	2.800**
Projetos sociais selecionados	197	280**	320**	380**
Empresas apoiadoras	9	19	20**	24**
Recursos investidos (em reais)*	6 milhões	8,6 milhões	10,5 milhões**	12,5 milhões**
Entidades-Âncoras	10	18	22**	27**
Carteiras de projetos	12	22	25**	28**
Municípios atingidos	64	100**	120**	150**
Pessoas atingidas	25 mil	35 mil**	42 mil**	50 mil**

\*75% ICMS e 25% empresa apoiadora \*\* Projeções (RS/SJDS, 2009)

Quadro 13 – Rede Parceria social – dados e projeções

Porém, a previsão de aumento exponencial de captação de recursos e de projetos atendidos não foi correspondida, mas pelas consequências da crise mundial de 2009 nas empresas Brasileiras. Previu-se para a Segunda Edição “um crescimento de, pelo menos, 50%” (RS/SJDS, 2008), não correspondido, como elucida a figura abaixo:

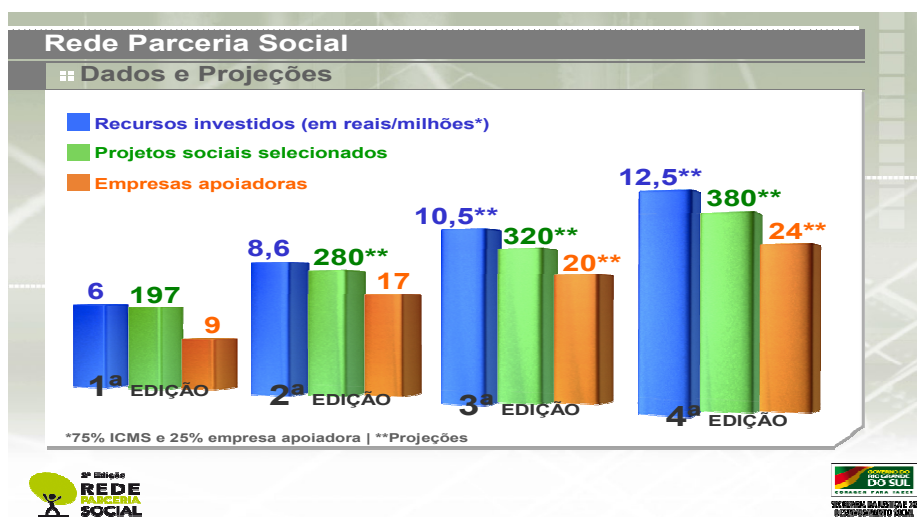


Figura 8 – Rede Parceira Social Dados e Projeções



Em contrapartida, conforme apontam estudos encomendados pela Secretaria acerca da RPS, com relação a uma das empresas parceiras na Primeira Edição, afirmou-se que:

A atuação da RGE junto à Rede Parceria Social em 2007/2008 teve um impacto econômico e social muito produtivo para o Rio Grande do Sul. Em 2008/2009, já com novo parceiro (Educaritá) e mantendo o investimento, queremos estender os benefícios deste projeto de vanguarda para a Serra Gaúcha. Acreditamos que, investindo na educação de crianças e adolescentes e contando com fortes aliados para execução destes projetos, tais como o Governo do Estado e as entidades parceiras, asseguramos o futuro do nosso Estado e do País. (RS/SJDS, 2009, p.14)

A Rede Parceria Social movimentou, contudo, no período de 2007 a 2010, mesmo sendo inédito no País o modelo de fomento a Organizações da Sociedade Civil, “envolvendo a cooperação entre o Estado, o Terceiro Setor e a iniciativa privada, um investimento total de cerca de R\$ 20 milhões nas três edições, mais de 100 mil pessoas foram beneficiadas em mais de 120 municípios gaúchos” (STDS, 2012).

## 5.8 CAPACITAÇÃO E APOIO ÀS ENTIDADES EXECUTORAS

Com relação ao apoio adequação/qualificação do projeto das Entidades Executoras, existe um auxílio realizado por cada entidade Âncora, de maneira personalizada, separadamente.

Algumas recebem cursos “*On the Job*”, lá no local, participam da Rede, processos regulares. Visitam outros Galpões (entidades) entre si: rodízio. Dois Seminários por ano são realizados pela RPS, há troca de experiências; aprender com o outro; Rediscutir o trabalho; visitam as indústrias (as cadeias produtivas); discute-se houve retrabalho; custos; etc. (TÉCNICO)

Nessa perspectiva afirmou um conselheiro “Eu penso que quem vem ou é pessoa da ONG ou técnico do projeto [para as capacitações]. Aconteceram todos os anos, em abril, maio, sobre projetos sociais, orçamento governamental e sobre o “Terceiro Setor””. A SJDS não se envolve, o único auxílio da Secretaria às entidades é realizado por meio de palestras informativas, afirma o coordenador da RPS:

Quando dou palestras de divulgação dou muitas dicas, de forma genérica (ex: lanches, discriminar os ingredientes para o preço final mais fidedigno). E também de não fazer o projeto da instituição sozinho (apenas uma pessoa/profissional elaborar na salinha um dia antes). Devem levar para a equipe o *Briefing*, desde o mais humilde até o diretor, alinhado ao Edital. Como também buscar mais pessoas, profissionais, parcerias para auxiliar e estimular a abrir para parcerias, voluntários. (COORDENADOR)

Outras Âncoras apenas dão orientações por telefone no período de seleção, e se colocam a disposição no local para solucionarem dúvidas quando da elaboração dos projetos, pois as Entidades Executoras estariam concorrendo entre si pelos recursos das Carteiras. Afirma-se, portanto, que não realizam a leitura do projeto com vistas a priorizar ou favorecer uma ou outra entidade, mas quando selecionadas, os projetos receberiam uma qualificação. Essa qualificação seria principalmente com relação ao orçamento, posteriormente às visitas técnicas, realizadas na seleção. A segunda capacitação relatada – entendida, contudo, por monitoramento da âncora – era realizada no começo da execução e uma última, quando possível, para acompanhamento dos objetivos. Para a execução dos projetos estes:

[...] tiveram qualificação por uma entidade que foi financiada como Âncora, a “Parceiros Voluntários – PV”. Havia encontros no início do segmento e um acompanhamento para adequação e qualificação. Quando faltavam profissionais na entidade eles também auxiliavam. A capacitação compreendia o suporte legal e financeiro, e a prestação de contas da entidade. O processo de capacitação das entidades compreende um encontro de 20 horas. (CONSELHEIRO)

A Entidade financiada Parceiros Voluntários – PV foi Âncora de si mesma, mas foi abordado por conselheiro que “Terceiriza a capacitação da RPS, perto de 2 milhões de reais para capacitar? Terceiriza instituições e universidades”. E com relação ao local para essas capacitações da PV comenta “ela descentraliza essa capacitação, ou só em POA, não sei, acho que cada município grande deveria ter encontros de capacitação (CONSELHEIRO). Por outro lado afirmou um conselheiro que esta capacitação disponibilizada pela PV seria concentrada, e percebia a necessidade de ser regionalizada: “regionalizar é trazer o pequeno. Está dentro da [e prevista pela] RPS a capacitação, mas não está muito acessível, tem lugares que a PV nem existe” (CONSELHEIRO). Porém, foi salientado nos informativos da RPS que:

Também em dezembro de 2007, iniciaram as turmas de capacitação dos gestores das Instituições Parceiras, uma iniciativa necessária e estratégica para o funcionamento da RPS, sob a responsabilidade da Parceiros Voluntários. Os três encontros nas sextas e sábados totalizam 49h para cada turma de 25 alunos e se estenderão até abril de 2008. No programa, os temas trabalhados foram: articulação, trabalho em rede, desenvolvimento social sustentável, liderança, gestão de pessoas, planejamento estratégico, gestão financeira, relação com meio ambiente, entre outros temas relevantes para o harmônico desenvolvimento do “Terceiro Setor” gaúcho. Já foram realizadas cinco turmas (Porto Alegre e São Leopoldo), contando com a presença de 106 representantes de 61 instituições parceiras. (RS/SJDS, 2007, p. 15)

Apresentou-se na primeira edição, assim, a realização em duas cidades do estado. A Segunda Edição também teve a capacitação pela PV, ampliando o período letivo dos atores e estabeleceu novas parcerias para a qualificação dos conteúdos, com a inserção do empreendedorismo, com o apoio do SEBRAE:

A ONG Parceiros Voluntários estará, novamente, ministrando cursos de capacitação em gestão para todas as entidades parceiras. Com a experiência adquirida na Primeira Edição, a entidade expandiu o número de horas/aula para 64 e incluiu temas considerados relevantes pelos participantes em 2008, como elaboração de projetos, prestação de contas e comunicação e marketing para organizações sociais. A novidade em termos de apoio técnico, em 2009, é a entrada do SEBRAE-RS que, dentro de sua vocação, irá atender aos projetos voltados à geração de trabalho e renda, ministrando oficinas de fomento ao empreendedorismo e abertura de novos negócios. (RS/SJDS, 2009)



Figura 9 – Aperfeiçoamento e capacitação da RPS

As informações coletada nas entrevistas foram contraditórias acerca da capacitação. Essa capacitação é compreendida como realizada no coletivo após a seleção das entidades, e abrange temas de captação de recursos e de mais parcerias e voluntários. Também foi realizada uma capacitação sobre gestão transparente; orçamento; composição de entidades; e do processo da “RPS e abre para o SUAS. É bem abrangente. Muitas informações. Participei de duas (CONSELHEIRO)”. Ocorre, pois, uma correlação entre as ações da RPS e do SUAS nas capacitações, o que se acredita que vem a confundir os participantes sobre as lógicas de programa e respectivamente política social adotadas. Relatou-se que a partir da Segunda Edição eram, no mínimo, realizados 2 encontros, com carga horária de 64h com a Parceiros Voluntários – (4 fins de semana seguidos).

Um importante diferencial da Carteira de Projetos da SJDS foi a preocupação em proporcionar às entidades parceiras um maior nível de conhecimento sobre a gestão da organização e dos projetos sociais. A parceria com a ONG Parceiros Voluntários, com mais de dez anos de atuação na promoção do voluntariado no Rio Grande do Sul e ampla experiência na formação de profissionais para o “Terceiro Setor”, garantiu a formação de 256 profissionais oriundos das entidades participantes da Carteira de Projetos, com um total de 1.127 horas/aula ministradas em várias cidades gaúchas. (SJDS, 2009)

Um conselheiro critica, entretanto, a escolha dos atores a serem qualificados, e evidencia que as entidades enviavam “funcionários sem conhecimento de nada para a capacitação” (CONSELHEIRO). E que deveria ser uma pessoa mais envolvida com a entidade, pois o técnico contratado por um dado período, como o “contador vai, depois não está mais na entidade. E por esse motivo deveria ser uma liderança de dado segmento, pois se a pessoa capacitada sair da entidade, ela está dentro do segmento” afirma esse entrevistado, na intenção de otimizar essa capacitação para a área.

Também há a troca de informações e conhecimentos entre as entidades, durante os encontros promovidos pelas Âncoras, mas “no geral ela é só no início. Afirmaram que nas aulas se utiliza *Data Show-projeção*, ministrado por técnicos do DAS, da Câmara Técnica, e assim sucessivamente, depois para” (CONSELHEIRO). Relatou-se, contraditoriamente, que a capacitação seria desenvolvida apenas pelas entidades Âncoras: “Elas trazem palestrante para ajudar”. São realizados 2 a 3 seminários, de acordo com o tema do edital e alguns temas mais abrangentes, ex: gestão. Há a capacitação para a prestação de contas (no 1º seminário), afirma um Técnico. As Capacitações regionais compreendem uma tarde inteira, curso de vinte horas (20hs) na semana, realizado durante o período de execução das Carteiras. Foi relatado que houve a capacitação por Carteiras, diferenciadas, como exemplo:

Mesmo prevista com processos regulares, 2 Seminários acerca da metodologia da RPS, o processo de Capacitação não padrão, é conforme a necessidade, “customizado”, depende do galpão, por eles próprios (galpões capacitam outros). Capacitação em gestão, financiamento, *software*. O CAMPI (parceiro) capacita a instituição [...] Uma vez que o diagnóstico das necessidades é feito com eles – revisto o orçamento. Capacitação em gestão é necessário: faltam, não entendem disso. Usam essa estratégia como forma de fortalecer a instituição: fortalecer visão para os negócios. É uma visão patrimonialista que as pessoas têm. Solicitam caminhão para a coleta, reforma no prédio, falta capacidade de gestão (não teriam como manter esses recursos e pode não ser o preciso, às vezes [o necessário] é telhado. É feita assessoria no que é mais necessário). (TÉCNICO)

Em contrapartida a essas considerações positivas, afirma um conselheiro que essa capacitação dos profissionais das entidades parceiras, no entanto, foi avaliada como insuficiente à qualificação dos projetos. Como também arrecadado um expressivo volume de recursos pela entidade Parceiros Voluntários para realizar a capacitação e poucos comparecimentos:

É interessante, existe um projeto que passou no CEAS/RS, mais de 600 mil captados da entidade Parceiros Voluntários, desenvolvido para parceiros. Previsto 30 alunos, fui (como convidado), mas foram só quatro (04) alunos. Alguns conselheiros são convidados. (Acredito que dificulta o transporte, hospedagem por serem) entidades do interior. Agora a entidade tem que comprovar que fez o curso. (CONSELHEIRO)

Para a resolução dessa problemática da distância para essa capacitação, afirma o coordenador que as Entidades Executoras já estariam prevendo na elaboração do projeto, no edital, a despesa com o deslocamento, alimentação, etc., e assim pressionam as Âncoras a fazerem-na, tendo em vista a necessidade da prestação de contas. Esse orçamento é validado, de maneira que é entendido pelo coordenador como qualificação de importância do meio (não fim último) para a execução do projeto. A partir desse planejamento, a entidade executora não poderia “ter a desculpa agora de que ganham pouco e não podem se capacitar e qualificar as instituições”, como afirma o Coordenador. Critica-se, no entanto, se o valor financiado à Parceiros Voluntários não seria suficiente para essas despesas de transporte e diárias, pois arrecadou fundos expressivos para tal atividade na Primeira Edição. Na perspectiva de ressaltar o monitoramento e controle social atribuídos pelos entrevistados sobre a RPS são trabalhados estes e outros apontamentos no capítulo seguinte.

## **6 O PROCESSO DE CONTROLE SOCIAL, MONITORAMENTO, E AVALIAÇÃO DA REDE PARCERIA SOCIAL**

A modalidade de atendimento dos projetos do PAIPS por meio da Rede Parceria Social foi realizada, até o momento, por três edições (2007-2008; 2009; 2010-2011), e foi lançado um novo edital em dezembro de 2011 pelo Secretário Estadual do Trabalho e do Desenvolvimento Social. Em suas três primeiras edições, a RPS apoiou o total de seiscentos e setenta e quatro (674) projetos, em cento e doze (112) municípios gaúchos, e contabilizou aproximadamente trinta e duas (32) mil pessoas atendidas diretamente e cerca de cem (100) mil atendidas indiretamente (RS/STDS, 2012). A RPS consolidou-se no Estado do RS como uma estratégia de política de inclusão social, mas suas estatísticas de pessoas atendidas são inquietantes e consideradas, por vários documentos e divulgações, como política de assistência social, mesmo com atuação em outras áreas e com regulação própria.

A relação dos projetos das Entidades Executoras com as demandas da realidade, como trabalhado no capítulo anterior, não era planejada de modo a atender metas de necessidades dos usuários da assistência a partir da vigilância socioassistencial. Os projetos eram remetidos para apreciação havendo difusos critérios de seleção e parcial avaliação e monitoramento das justificativas descritas pelos órgãos competentes. A STDS delegou a função de elaboração e gestão dos Projetos das Carteiras às Entidades Âncoras para essas avaliarem as demandas a serem atingidas no Estado. Esse repasse da responsabilidade de gestão foi realizado, contudo, sem aprimorados processos de controle social, monitoramento e avaliação da RPS, os quais são aprofundados neste capítulo.

### **6.1 O (DES) ENTENDIMENTO DO CONTROLE SOCIAL DOS PROJETOS**

A Rede Parceria Social do Estado do Rio Grande do Sul não atende a metas demandadas pela PAS para o atendimento aos beneficiados (usuários) ou as normativas que regulamentam a área. A única diretriz a ser seguida é dada pelo Projeto da Carteira da Âncora, e a Secretaria não se envolve nesse processo. “A

SJDS não interfere na criação do projeto, apenas auxilia na elaboração, para não faltar informações” (COORDENADOR). A seleção dos “beneficiados” e das localidades a serem atendidas seguiram apenas levantamentos e consultorias particulares de cada Entidade Âncora, individualmente, descolando-se assim, dos atendimentos dos usuários realizados de forma estruturada, por território, nos CRAS e CREAS no Estado.

O papel da Secretaria na elaboração do projeto é quase nulo, como também não vem a delegar essa responsabilidade de planejamento da política aos órgãos municipais de gestão. O próprio coordenador da RPS, técnico da STDS afirmou que não teria conhecimento se haveria uma relação com os projetos desenvolvidos e as demandas realmente efetivas da sociedade: “como são localizados, não sei como responder, de antemão não sei. Não há fiscalização ou critério de seleção no edital” (COORDENADOR). Afirmou, entretanto, que haveria visitas de Delegado Regional da STDS às entidades, e repassou essa incumbência ao poder executivo municipal que sedia o projeto “deveria ser fiscalizado pela Prefeitura Municipal”, porém não é fomentado ou previsto na Lei.

O planejamento da STDS está baseado somente nas concepções de cada entidade, sem uma assessoria ou monitoramento qualificado do órgão que deveria zelar pela qualidade das ações desenvolvidas. Verificava-se, apenas pelo projeto escrito e por contatos superficiais com trabalhadores da área, se as entidades não estariam dando “tiro no pé” com uma elaboração de demanda falsa ou inexistente, ou se era realmente de uma demanda da realidade (COORDENADOR).

Um conselheiro salientou que grande parte dos projetos atendidos eram realmente demandados pela realidade, principalmente por aquelas entidades que não receberiam verba pública “porque não há fundo para todos” (CONSELHEIRO). A perspectiva de criação de um projeto original, novo, ainda não desenvolvido na instituição, “aquele da gaveta”, eram os esperados, e a única fiscalização realizada pela STCAS era de se tentar “ler nas entrelinhas, ver se a entidade não está reinventando seu projeto original para dar continuidade ao que já estão fazendo” (COORDENADOR). Não seriam, pois, os projetos e trabalhos de antemão desenvolvidos pela entidade que atenderiam uma demanda latente? Não havia, portanto, uma percepção de qualificação dessas anteriores realizações, em nome, contudo, de uma “caçada” das Entidades Executoras que poderiam manter-se financeiramente por recursos estatais. Por outro lado evidencia uma preocupação de



fiscalização com relação à concreta realização de ações de inclusão que viessem a atender um maior número de “beneficiados”.

Em contrapartida afirmou-se por um conselheiro que a relação dos projetos com as demandas das realidades seriam “boas dentro das Âncoras, e a Carteira era demandada dentro da realidade, dentro do que propõe a Lei de Inclusão Social, (e que eram utilizadas) todas as ferramentas para inclusão da Assistência Social”. Reafirma-se, pois, a ausência de debates e compreensão das diferenciações entre a RPS e a Política de Assistência Social dentro da instância máxima de controle social da política no Estado.

O gerente da Rede Parceria Social que atuava em conjunto com o PAIPS – Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social – e que coordenava todos os projetos apresentados pela sociedade civil no período ressaltou “o potencial da operação em rede”, por ora valorizado, pela ausência de pessoal disponível para o monitoramento e gestão na instituição às entidades:

[...] pois dificilmente nós, governo, teríamos condições de fazer o acompanhamento individualizado, praticamente, a cada um dos 197 projetos executados. Com a presença da instituição-Âncora, trabalhando com pequenos grupos, de 15 a 20 entidades, ela consegue dar essa assistência, ou pelo telefone, ou por e-mail, ou nas visitas técnicas feitas durante os dez meses, em média, da duração de um projeto. (RS, SJDS, 2008)

Verificou-se que em algumas Carteiras houve o envolvimento das entidades Âncoras com as possíveis Entidades Executoras para a elaboração conjunta do Edital das Carteiras seguintes. Isso pôde vir a direcionar os projetos das Executoras e, em parte, atender as demandas da comunidade: “fazemos direto com eles o levantamento das necessidades, envolvemos atores locais, principalmente quando tem dúvida, trata-se a relação” (TÉCNICO). No entanto, nas outras Carteiras estudadas apenas é avaliada a justificativa do projeto pelas Âncoras no processo de seleção dos CAPs, e realizada uma “visita técnica para verificar suas necessidades” (TÉCNICO) e feita, se preciso, alteração do projeto numa futura negociação. Essa “negociação existe na visita técnica, é revista memória de cálculo (do ano ou Edital) anterior, atual... questionam-se prioridades...” (COORDENADOR). Quando o projeto era avaliado também era perguntado o objetivo, metas, ações, justificativas, objetivos específicos, mas a dimensão do projeto da instituição “é ele/projeto que dá”

(COORDENADOR). E, se selecionado, essas questões deveriam ser respondidas ou verificadas como viáveis ou não, “ratificada”, na visita técnica.

As palestras realizadas pela SJDS/RS pretendiam estimular, com pequenas exigências, a organização das entidades, “por exemplo: contador seria obrigatório inscrever no projeto, mas por vezes sem auxílio na prática”, relata o coordenador. O contato com as Âncoras no processo de concorrência/seleção é somente para colaborar, “para ser uma leitura a mais” (COORDENADOR). A Carteira de Projetos recebe uma assessoria “para evitar que o projeto volte várias vezes” da Câmara Técnica, para não atrasar o cronograma” Somente “não ingressa quando o projeto de Carteira Proposto não é da temática, como por exemplo ser da área da educação, esporte,...” (COORDENADOR).

A alternativa encontrada para fomentar a realização das atividades previstas nos projetos pela SJDS/RS, caracterizada como “a assessoria do Estado” é a realização de “falas em palestras” para os representantes das Entidades Executoras sobre devolução do recurso. O Coordenador apontou que seria “obrigatório devolver o dinheiro se não alcançar as metas – fazemos terrorismo” com as Entidades Executoras, ao invés de capacitação, monitoramento e apoio permanentes. Caso a entidade não realizasse a ação, a Âncora era responsabilizada e devolveria o recurso.

Afirma-se, assim, que a Âncora pode vir a devolver pela entidade o recurso, pois se caracteriza como a responsável, e por esse motivo o coordenador entende que “nesse papel de administradora (a Âncora) ganha pouco e gasta muito. Não é cobijado o papel de Âncora”, pois envolveria muita responsabilidade, gastos e pouca estrutura às entidades pela própria SJDS. Afirmou o coordenador que essa responsabilização, no entanto, pode vir a ser alterada, pois muitas estão procurando para ser Âncora:

[...] em função da visibilidade, (aproximação com o) Secretário; (*status* por abertura dos trabalhos serem no) Teatro São Pedro, (apoio direto com as) Empresas, Parceria da Rede: para posteriormente, no futuro elaborarem projetos isoladamente com as empresa: ganhos paralelos após a participação. (COORDENADOR)

Além da falta de condução das reais necessidades de investimento social no Estado pela SJDS, questiona-se o devido – e fragilizado – controle social do CEAS/RS acerca das questões orçamentárias da Rede, como a não evidenciada

fiscalização nas reuniões da Comissão de Finanças<sup>140</sup>, no primeiro ano da nova modalidade do PAIPS. Nesse período não foi acompanhado quaisquer tipo de monitoramento ou análise do “Plano de Aplicação” dos recursos orçamentários, ou dos investimentos e compras de materiais/equipamentos nas planilhas disponíveis em programa específico criado, de acesso exclusivo das Âncoras por meio de senhas do sistema informatizado criado junto ao órgão do Estado (COORDENADOR).

Realizou-se o questionamento acerca de como e por quem seria realizado o Controle Social da RPS, no entanto, essa prerrogativa se diversificou com relação ao entendimento na resposta dos entrevistados. Foi compreendido, pela maioria, que se realizaria “por todos os parceiros”, ou, mais especificamente pelas entidades Âncoras sobre as Entidades Executoras:

A própria metodologia de construção da RPS institui esse controle social. Tem empresa, SJDS, CEAS/RS, Âncora, Comunidade. Entrevistado o beneficiário, todos os atores relevantes estão presentes. A empresa exerce o controle, pois verifica também pelo uso da marca. CEAS/RS faz o controle da Política de Assistência Social; DAS indica um delegado da Secretaria. Cooperação entre as Âncoras evita protecionismos possíveis das parceiras do interior. (COORDENADOR)

A RPS é caracterizada novamente como integrante da política de assistência social no momento em que se afirma ser realizado o controle social da Política no Conselho Estatal. Identificou-se também que o CEAS/RS realizaria o controle social no processo de seleção das Âncoras, e posteriormente das parceiras Executoras, por meio dos CAPS. O controle social foi avaliado como uma atividade realizada por todos os parceiros e que “o próprio controle social (conselheiros do CEAS/RS) viu-se obrigado a Estudar, conhecer o projeto, tivemos que aprender. Não existe “treinamento” dessa avaliação de projetos no CEAS/RS. Foi por autoaprendizado, e por escolha de cada conselheiro” (CONSELHEIRO). Essa específica capacitação sobre projetos de inclusão social, de acordo com as prerrogativas nacionais dos conselhos gestores não teria razão de existir, no entanto, com a implantação da Lei de Solidariedade no Estado houve essa necessidade, criada pelos próprios conselheiros quando aprovaram as modalidades do PAIPS (2002) e posteriormente da RPS (2007).

---

<sup>140</sup> Conforme constatado em diversas – e ausentes – discussões dessa comissão no estudo realizado para a Dissertação de Mestrado (SOARES, 2008).

Foi dito, também, que o controle social seria realizado por “todos os olhares”, o que descaracteriza e desresponsabiliza o órgão instituído para tanto. Desse modo o entendimento do significado desse controle pode ser problematizado, pois se compreendeu que era garantido:

[...] por todo mundo, o controle social é uma palavra mágica que não está bem discutida (definida), a FASC, que é pública, não tem. Na Rede, o Estado, a empresa financiadora, o controle da Âncora, a Rede (se) controla, realizado por todos os integrantes do sistema. Para finalizar o CEAS/RS, em alguns casos tem dos CMAS: quando uma instituição tem problemas, não aprova o seguinte, trancam as Carteiras. Não é neutro, é desorganização e falta de Assessoria. (GESTOR)

Foi considerado que a gestão articulada da Rede vem a proporcionar o controle social “não apenas do dinheiro, mas que todos os recursos despendidos sejam fiscalizados: financeiros, humanos físicos [...] por todos os parceiros, estes olhando da melhor maneira possível, visando superar expectativas” (TÉCNICO). Aos empresários financiadores também foi dado esse “papel de controle social”, e corretamente foi afirmado pelo referido entrevistado que por haver o repasse de recursos das empresas (o apoio de 25%) acrescido ao montante oriundo dos incentivos fiscais, todo este valor virava recursos públicos. Por outro lado o entendimento no conjunto do CEAS/RS e dos demais atores da RPS é de que a empresa financia, e por isso, “quem paga, manda” (CONSELHEIRO). Num breve exercício de controle social democrático um conselheiro veio a criticar a implantação dessa modalidade do PAIPS:

Houve a distribuição para duas entidades de 600 mil reais, captados pela Brasken, Vonpar, para galpão de reciclagem. Os valores dependem de financiador, uns 300, 100 mil reais. A solução é dar recursos para menos projetos e resolver (a necessidade da comunidade). Atende ao interesse das entidades beneficiadas? Na verdade na prática é assim: quem paga, manda. A entidade executora para aceitar fica quieta, e só é discutido entre a Âncora e a financiadora. (CONSELHEIRO)

Questiona-se nesse processo o significado do controle social democrático compreendido pelos parceiros, inclusive pelos conselheiros, mesmo que desses últimos alguns solicitaram que fossem enviados relatórios ao CEAS/RS para saber como tinham sido o andamento dos projetos, contudo com poucas respostas. Entretanto, contraditoriamente entendia-se que “como muitas entidades faziam parte do CEAS/RS, traziam retorno para o Conselho, e o controle “se fazia”

(CONSELHEIRO), mas a partir desse entendimento é ponderável questionar: Como o controle social democrático à política de assistência social, fim último do conselho, seria realizado pelos próprios conselheiros interessados em defender ou apoiar a sua instituição? Muitas representações do CEAS/RS, como afirmado, eram Entidades Executoras ou Âncoras da RPS. Nesse sentido, o comprometimento com o controle social do CEAS/RS pelos próprios conselheiros acerca da RPS é questionado:

Aqui fica complicado... Quem são [responsáveis pelo] controle social no CEAS/RS: trabalhadores, entidades, usuários, só que esses projetos do PAIPS os usuários tem interesse que saíssem. Aí eles são conselheiros também? A presidente (que é inteligente e artilosa) comentou a quem criticava: “a tua entidade come aqui também”. os que melhor podem fazer o controle social são os representantes dos profissionais: CRESS, CRP, SASERS, aí tu tem fala mais forte. Se for representante de entidade, como fazer? APAE, FADERS, como pode a entidade da sociedade civil [interessada] representar o conjunto de Entidades? (CONSELHEIRO)

Por vezes o controle social é confundido como o monitoramento das entidades pelos próprios conselheiros, pois era afirmado que o controle social se realizava somente pela Âncora a seus projetos executores. Foi sugerido por um conselheiro que o controle social e fiscalização em loco fossem executados pelos Conselhos Municipais de Assistência Social do Estado, pois legalmente:

O CEAS/RS só tem inserção no processo até eleger a Âncora: aprova a Carteira e depois vem os dos parceiros, pelos CAPs, que faz parte do trabalho. Receber o recurso, a execução, etc. escapa ao controle todo! Só pela Âncora? Reafirmo: controle social pelos CMAS. (CONSELHEIRO)

Muito embora o controle social da Rede não deva ser realizado somente pelo CEAS/RS ao qual cabe – e que deveria – ser o principal agente por ser a esfera estadual criada e legitimada da área, algumas ações da Rede foram reavaliadas por outros agentes da esfera pública, que também foram incumbidos dessa responsabilidade de maneira indireta, conforme a estrutura da RPS. Assim, Entidades que estavam na Primeira Edição não estão na Segunda ou Terceira, pois, na ótica do coordenador, “não tiveram estrutura ou visão, conhecimento do seu papel. Ele foi construído com as Âncoras. Houve empresas que não financiaram posteriormente as (Âncoras/entidades) que não deram certo”, pois estas não teriam administrado adequadamente os recursos ou não teriam entendido seu papel.

## 6.2 GESTÃO SUAS *VERSUS* RPS

A RPS é gerenciada pela SJDS/RS como um concurso público-privado indireto de Projetos Sociais de entidades mais capacitadas, pois incentiva a concorrência entre elas. Pode-se considerar que, em parte, esse processo de concurso/concorrência entre as entidades apresentado não alterou significativamente a expansão e qualificação das ações em âmbito estadual por regiões de forma maciça, ainda que, como analisado, veio a expandir de maneira ímpar esses recursos disponibilizados em comparação ao anterior PAIPS.

Considera-se, portanto, que o processo descrito vai de encontro à proposta inicial da Lei de Solidariedade, que Institui o PAIPS – ainda existente – e que nos mesmos moldes da RPS aponta, em seu 1º. Artigo, que seria integrado por entidades e organizações de assistência social da sociedade civil, por empresas e pela Administração Pública Estadual: “visando ao desenvolvimento de ações de inclusão e promoção social e ao incentivo e à articulação das referidas ações, mediante adoção de mecanismos de parceria e colaboração” do Estado, bem como ao proposto pela mudança da modalidade, cujo principal objetivo apresentado ao CEAS/RS (SOARES, 2008) seria de melhor distribuição de recursos públicos às entidades.

Contudo, o esperado do trabalho em Rede socioassistencial pelo SUAS é criar contextos de coparticipação, em que todos os implicados possam construir soluções viáveis e satisfatórias, assumindo todas as suas responsabilidades. Esse processo, pois, conferiria à RPS um caráter de participação política, por possibilitar o controle público das ações. No entanto, não foi realizado de maneira profunda no RS (por ausência de controle social efetivo pelo CEAS/RS), e a rede social que mais se fortificou com seu processo de articulação e cumprimento de responsabilidades no período de 2007 a 2010 foi a RPS/RS, não a rede de proteção socioassistencial do SUAS.

O primeiro Encontro Nacional de Monitoramento do SUAS realizado em agosto de 2011 divulgou dados da pesquisa nacional denominado “CENSO SUAS”.

Foram identificados pelo CNAS vários desafios<sup>141</sup> a serem superados para a qualificação dos dados e do Sistema. Em relação ao acompanhamento da gestão foi identificado como necessário cadastrar/identificar todas as entidades que estão inscritas nos Conselhos (não apenas as entidades conveniadas), como também conhecer a composição do financiamento direto, incentivos e as isenções nas três esferas de governo, seus recursos próprios, entre outros.

Outro grande desafio apontado seria o de mapear a forma jurídica (convenio, parceria etc.) e as alternativas possíveis para facilitar a relação com as entidades na questão do financiamento e a organização sistemática dos dados e pesquisas, de diversas fontes, para consultas. Compreende-se, no entanto, que “definir o custo dos serviços prestados por unidades públicas e privadas e parâmetros de qualidade; definir indicadores para aferir a qualidade dos serviços, a autonomia dos usuários, os serviços prestados para a garantia de direitos, entre outros; e construir o cadastro nacional de entidades e organizações de assistência social de que trata o inciso XI do art. 19 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993”; sejam primordiais para o aprimoramento e planejamento do Sistema (MDS/CNAS, 2010).

Como avanços do SUAS nos anos de 2007 a 2010 foram identificados pelo CNAS (BRASIL/MDS/CNAS, 2010) a inscrição das entidades de assistência social ou dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos conselhos de assistência social e o reconhecimento público da atuação parceira dessas entidades para a consolidação do SUAS; e a exigência de que todas as entidades que compõem a rede deveriam solicitar nova inscrição<sup>142</sup> de acordo com os novos procedimentos propostos.

A RPS poderia, ter atuado com o principal objetivo de qualificação direta das ações sociais e de assistência social do Estado – por meio, contudo da estrutura de gestão que compõe o SUAS, no entanto, se aliado a essas diretrizes. Contudo nem eram citadas como necessárias, pois:

---

<sup>141</sup> A Secretária Nacional de Assistência Social Adjunta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Valéria Gonelli, em entrevista ao Estado do RS evidenciou as características, os serviços prestados bem como as necessidades e os desafios do Sistema. "O SUAS, implementado em 2005, emprega mais de 250 mil trabalhadores. Temos que superar alguns desafios como a expansão da rede socioassistencial governamental, a qualificação das equipes técnica e administrativa, a regionalização dos serviços de média e alta complexidade" (STDS, 2011).

<sup>142</sup> Em outubro de 2010 foram divulgadas as Orientações aos Conselhos de Assistência Social para Implementação da Resolução CNAS no 16/2010 e um link no site do CNAS com Perguntas Frequentes Relacionadas à Inscrição de Entidades de Assistência Social nos Conselhos Municipais de Assistência Social e do Distrito Federal.

Este trabalho em rede possibilitou a disseminação de conhecimento e competência em gestão das Âncoras para as entidades participantes, mas também fomentou a troca de informações e experiências entre as pequenas organizações, muitas delas situadas no interior do Estado, com menor acesso à informação e aos recursos. [...] A operação através das entidades-Âncoras também favoreceu a redução de etapas e da burocracia nos repasses de verbas e prestação de contas, uma vez que a entidade-Âncora atuou na qualidade de gestora dos recursos oriundos da iniciativa privada, recebendo-os e repassando-os às entidades participantes. O controle destes processos é desenvolvido pela equipe técnica da SJDS junto aos gestores de cada uma das entidades-Âncoras. (SJDS, 2009)

O desconhecimento da área como política e da política de assistência social transparece nas reportagens e nas entrevistas realizadas, a exemplo “novas forma de tratar seus problemas”, diferentemente de compreensão e enfrentamento da questão social pelo conjunto da sociedade do SUAS. Em contrapartida, o coordenador da Rede aponta, atualmente, a preocupação com a metodologia dessa nova modalidade, que prioriza a troca de experiências entre as Entidades Executoras, de modo que estão, no projeto das Carteiras, prevendo recursos orçamentários para as capacitações conjuntas:

As Entidades Executoras já estão prevendo na elaboração do edital a despesa com deslocamento e alimentação para essa capacitação, e assim pressionam as Âncoras a fazerem – não é turismo (é verificado adequadamente). Esse orçamento é validado, de maneira que se entende como qualificação de importância do meio (não fim último) para a execução do projeto. (COORDENADOR)

Na perspectiva de valorização da Rede, Roberto Pesce, coordenador do PAIPS, esclarece que a Lei da Solidariedade, regulamentada em 2003, não estava tendo todo o aproveitamento que poderia,

[...] muito devido às dificuldades de captação das entidades sociais, mas também por falta de conhecimento do potencial da lei. Também sabemos que as entidades, às vezes, não conseguem criar um projeto que seja interessante ou mesmo esteja dentro do foco de atuação das empresas e, hoje em dia, as empresas não querem apenas dar dinheiro para um projeto. Elas querem ações transformadoras, mensuráveis, querem ver que aquele recurso fez a diferença naquela comunidade onde foi aplicado. Atestando as palavras do coordenador do PAIPS, os investimentos na área social com uso da lei, entre os anos de 2003 e 2006, atingiram R\$ 6 milhões, beneficiando projetos em 19 municípios. (SJDS, 2009)

A RPS, salvo suas críticas de desarticulação com a PAS e dos interesses, anteriormente abordados, caracteriza-se por uma qualificação dos investimentos



captados pela modalidade anterior da Lei de Solidariedade em função da desconcentração dos recursos captados, pois entre anos anteriores, três projetos do PAIPS ficaram com 70% do valor total. Outro documento a afirma como uma importante iniciativa, pois se utiliza de seleção pública dos projetos que serão financiados, através de uma chamada pública,<sup>143</sup> por meio do edital.

Entretanto, apesar das qualidades de articulação, capacitação dos seus atores, processos tecnológicos e certo apoio técnico para a execução dos projetos sociais da Rede Parceria Social, evidenciaram-se a valorização das instituições da sociedade civil/esfera privada e a ausência de controle social democrático para a qualificação das instituições estatais, municipais e regionais da Política. No entanto, essa Rede caracterizou-se como uma importante oportunidade para as organizações acessarem consideráveis recursos, mas compunham outra lógica, a lógica mercantil, em paralelo a Rede Sócio-assistencial vinculada ao SUAS, o que pressupõe sua extinção ou um monitoramento e avaliação adequados de suas instituições às diretrizes adotadas na política. O monitoramento estatal realizado pela SJDS, na perspectiva de valorização e aperfeiçoamento da RPS somente na edição de 2010, enviava equipe para visita a todas as Entidades Executoras, incluindo o coordenador da Rede:

Vai ser visitada (uma por uma) cada entidade por mim e colega da SJDS em uma viagem de três (03) semanas em janeiro nessa edição (3º Edição) (foi estendido o convite para as Âncoras que quisessem economizar (apenas) com o transporte nesse monitoramento/ avaliação, além do ganho com a convivência entre os atores e profissionais – três (03) entidades ou empresas poderão ir junto, custeando o restante. O recurso para as monitorias já foi despendido. (COORDENADOR)

Apontou-se que houve a contratação de pessoas para gerenciar e executar esse acompanhamento sistemático às entidades, técnicos na área de projetos. Outras retiram de seu quadro pessoal:

Um parceiro estratégico foi contratado de uma ONG especialista do Movimento Social em educação popular e geração de empreendedorismo: Mais especializados que nós, falam com igualdade (na comunicação), contratou ex-catador para dar condição de igualdade, de igual para igual a fala. A efetividade é grande! (Gestor)

---

<sup>143</sup> A celebração de convênios cujos recursos não sejam oriundos de emendas parlamentares poderá ser precedida de chamamento público, que conterà, no mínimo, a descrição dos programas a serem executados de forma descentralizada e os critérios objetivos para a seleção do conveniente ou contratado, com base nas diretrizes e nos objetivos dos respectivos programas (BRASIL, 1988).

Para a assessoria efetuada foi organizado por uma das Âncoras um plantão sistemático, constante de auxílio às dúvidas das Entidades Executoras. Existia uma “pessoa disponível *full time* para desenvolver o projeto junto às entidades. Quando uma instituição liga para nós, temos que prestar atendimento na hora” (TÉCNICO). Os conselheiros não se envolviam, entretanto, nesse processo de acompanhamento das entidades e não tinham, “o retorno do acompanhamento da Âncora com o projeto”, pois havia o entendimento que esse acompanhamento era responsabilidade exclusiva da “Âncora durante a execução dos projetos”. No entanto, percebeu-se, por um conselheiro, “que deveria ser de competência do Conselho Municipal esse controle social” (CONSELHEIRO). O controle social foi novamente confundido com o monitoramento contínuo da Âncora, mas, em contrapartida, ressaltou-se uma ampliação dessa fiscalização com a sugestão de inclusão dos Conselhos Municipais de Assistência Social no processo.

### 6.3 O PROCESSO DE MONITORAMENTO DOS PROJETOS

A perspectiva de Estado mal empreendedor se reitera na fala dos entrevistados da Rede, inclusive por conselheiro que deveria apoiar a política pública para a execução dos serviços por meio do controle social democrático. Este entrevistado comenta que apenas o “Estado deveria ser o organizador, e mais nada: tudo que o Estado faz é caro, malfeito e sem compromisso com nada. Em vez de cada um fazendo o mesmo que o outro há sobreposição, deveria enxugar mais” (CONSELHEIRO). Desconsidera-se, pois, que a RPS é sobreposta ao SUAS. Na mesma perspectiva, questionam a ausência do poder público e a falta de envolvimento no monitoramento das ações, inclusive dos gestores da Política de Assistência Social:

Não se envolvem. Não precisariam se envolver, pois temos especialidade no tema, eles confiam. Não temos a menor ideia de quantos galpões (de reciclagem) tem no RS. Em Santa Catarina sim, sabem a demanda e para avançar, como distribuir, muito mais “numerológico”. A Assistência Social é contra o projeto, não espero muito da Assistência Social (política/profissionais): Não aceitam inscrição nos CMAS. (GESTOR)

Compreende-se que a ausência de um maior envolvimento com a RPS dos técnicos da Assistência Social dos municípios, vetando esses projetos, poderia ser em virtude da negação dessas ações, pois estariam sendo muito mais valorizadas pelo governo, em detrimento da necessária estruturação e implantação do SUAS no Estado. Não justifica, porém, a ausência de dados estatísticos acerca da área social no RS e estudos acerca das vulnerabilidades existentes, que ocorrem, contraditoriamente no Estado vizinho, o qual foi expandida a atuação da RPS.

Realizou-se também o monitoramento a partir dos relatórios de atividades, ao final do processo, entretanto somente quando solicitado. “Entregamos para CAPs, CEAS/RS, empresas.” Durante o processo afirmou-se que o retorno é realizado por meio de Relatórios Parciais (TÉCNICO), para as empresas. O CEAS/RS solicitava relatos para as Âncoras, mas não havia obrigação de retornarem essas informações, havia somente obrigação das empresas, pois apenas se envolviam no processo dos CAPs. Muitas entidades Âncoras enviaram a distintos conselhos os relatórios de execução das ações. Alguns conselheiros foram visitar as entidades selecionadas ou solicitavam aos CMAS, estes, por sua vez, enviavam “relatórios”. Relatou-se, todavia, que “a Câmara Técnica atua mais que o CEAS/RS no monitoramento, pois eles visitavam as entidades” (CONSELHEIRO). No entanto, os conselheiros desconheciam os estudos realizados pela UFRGS, através do Instituto ETHOS, contratado para tal função, como também não atuavam nesse monitoramento:

O CEAS/RS não atua mais. Câmara técnica também não. A SJDS atua com mais dois (02) profissionais da Secretaria, que também atuam com os outros projetos da Lei de Solidariedade. A FEE foi contratada na 1ª edição, com recursos de orçamento, o Ethos/UFRGS foi contratado na 2ª edição, por licitação, e tinham como objetivo construir indicadores (de efetividade das ações) com a participação da Secretaria, mas não estão prontos. Os índices dependem de alguns avanços para serem representativos e mensurarem adequadamente: 30% para o alcance de metas, 10% para outros indicadores, etc..E a articulação com a entidade, deve alavancar recursos, a serem contabilizados também. (COORDENADOR)

Um dos conselheiros afirmou o mesmo distanciamento do CEAS/RS e da Câmara Técnica, mas, por outro lado, relatou que apenas a Âncora realizava esse monitoramento: “é a Âncora que faz, os outros não”. No entanto, foi verificado por meio das entrevistas que esse acompanhamento dificilmente era realizado em loco, e era “mensal, uns trimestrais, outros anual” (GESTOR). Questiona-se nesse estudo,

portanto: Como realizar um acompanhamento e monitoramento dos projetos de caráter anual, ao término das ações? Verifica-se assim a ausência deste monitoramento pelo CEAS/RS e, inclusive, pelas entidades Âncoras.

À Âncora, portanto, era encarregada de quase a totalidade desse monitoramento, como afirma o Coordenador, Técnico contratado da STDS. Para essa função eram solicitados relatórios bimestrais às Entidades Executoras acerca dos projetos desenvolvidos, a partir de modelo prévio oferecido pela Secretaria e, em seguida, trimestrais “para não serem repetitivos” (COORDENADOR), totalizando a média de 3 relatórios por edição. O relatório seria sucinto, como afirma esse entrevistado, somente “para eles responderem sim às ações desenvolvidas e, depois da avaliação, para identificar se está tudo ok, era dado um “sinal verde” para poderem dar continuidade”. Contudo se as ações e a contabilidade não estivessem corretas eram solicitadas “capacitações” durante o processo<sup>144</sup>, ou melhor:

Quando está “amarelo”, podem-se fazer mais visitas; e caso identificadas maiores dificuldades: qualificar com a Parceiros Voluntários, que oferecem à instituição 2 representantes, são 64h de cursos. Eles são realizados por Região, a capacitação é em Gestão, Comunicação, Planejamento Estratégico, Recursos Humanos. Foram realizados em cidades-pólo, como por exemplo, em Santa Maria. (COORDENADOR)

Com relação à capacitação, esta seria realizada regionalmente, mas outros entrevistados referiram que seriam realizadas na capital e, por isso, muitas instituições não participaram, pois como relatou um técnico, a “equipe é pequena para se deslocar e deixar “sozinha” a entidade, e não comparecem. Faltam recursos

---

<sup>144</sup> O Instituto Ethos da UFRGS foi contratado para a avaliação da RPS com a intenção de mensurar o impacto social dos projetos a partir dos indicadores de execução a serem elaborados. Conforme o Coordenador da RPS, esse também se comprometeu a fazer a integração com a Parceiros Voluntários durante o período de execução, com as Entidades Executoras, visando a capacitar as entidades Âncoras para elas poderem capacitar as Executoras na utilização do “índice de sucesso”, que é formado por 6 indicadores. Na Primeira Edição cada Âncora recebeu material de avaliação da FEE (quantitativo) e das análises qualitativas, mas foi necessário avanço. Na Segunda Edição, cada Âncora recebeu um *kit*: tinha revista, relatórios, materiais de divulgação, etc. Contudo a Entidade Executora fornece informações que a Âncora pedir, se não solicitar, fica sem dados para compor o relatório. A Âncora fica “enlouquecida” para saber o número exato de pessoas atendidas e demais dados para compor seus relatórios. Precisam anexar ao pró-social: agora as Executoras vão ter ferramentas para qualificar dados, antes Prontuário muito pobre. Agora podem preencher corretamente com o cadastro no Pró-Social (Cadastro de entidades e projetos do RS que, por meio de sua divulgação, solicitam parcerias e financiamentos), que inclui também os beneficiários do Bolsa Família. Na Primeira Edição solicitava-se no *site* da RPS: Projeto, a memória de cálculo, e as prestações. Na Segunda Edição havia no *site*: articulação ao Pró-Social, um cadastro enorme (qualificado) para governante e políticas. Agora articulado (Terceira Edição): dá para anexar perguntas, fazer cruzamento dos dados do questionário do Pró-Social, e é possível efetivar o *download* para verificar a contribuição da Rede para com os dados no *site*. Alguns não atualizados (BF) desde 2008”(COORDENADOR).

de deslocamento”. Os recursos destinados ao pagamento das despesas de deslocamento e capacitação seriam da Parceiros Voluntários, pois houve a captação de recurso para tanto na Primeira Edição, mas eram solicitados, posteriormente, a comporem o orçamento dos projetos remetidos para a seleção nos CAPs. Um conselheiro questionou ainda a efetividade dessas capacitações, como abordado, como também indagou acerca dos interesses que permeavam a RPS, pois “a chefe da Parceiros Voluntários, é a esposa de empresário financiador” (CONSELHEIRO), reiterando assim, com nova roupagem, “o primeiro damismo” tão conhecido da história da PAS brasileira, como exemplo a alteração da lógica da Assistência Social (recém aprovada como política em 1993) no governo FHC por sua esposa Ruth Cardoso, com o programa “Comunidade Solidária” em 1995.

Por outro lado relataram os conselheiros que não há uma transparência desse processo – que qualifica a gestão em rede, pois não há troca de informações, “e vou dizer mais, muito grave: se tu fizeste o projeto e teu projeto não é aprovado, não dizem o motivo. Não tem como tu entras na justiça para pedir revisão. É segredo, acho muito ruim” (CONSELHEIRO): é que os dados e as avaliações da RPS:

Não circulam, fica na Âncora Ela elege os eleitos, faz monitoramento na execução dos projetos, depois é arquivado. A entidade “B” não sabe da entidade “C”. Não há uma interação, deveria existir um fórum de entidades. Poderia ter em determinada parte do projeto da Carteira previsto uma forma para saber um do outro. (CONSELHEIRO)

Havia, porém, por parte das Âncoras, a preocupação e interesse acerca do crescimento de entidades e projetos atendidos. Em algumas Carteiras a Âncora e a empresa, conjuntamente, haviam elaborado metas e indicadores de avaliação de efetividade dos processos desenvolvidos, contudo, não eram de interesse do Governo esses dados. Como relatou o gestor de uma dessas Âncoras: “para a Rede não interessa [...] [somente] interessa o processo para atender o maior número de entidades. Aumenta a empresa, aumenta a eficiência da aplicação do recurso” (GESTOR). O Estado, portanto, se exime de seu papel de monitoramento desse processo e, de fato, o Departamento de Assistência Social – DAS não acompanha de maneira pormenorizada e em loco o funcionamento da RPS.

O monitoramento é essencial ao processo de gestão das políticas sociais, pois a este consiste em:

[...] auxiliar na execução, melhorar a função gerencial, assegurar a eficiência e produtividade de um programa ou projeto, organizar fluxos de informações sobre este e auxiliar o processo de avaliação, constituindo-se fonte de informação para o pessoal do planejamento e da execução, bem como da avaliação. (SILVA, 2001, p. 79)

O monitoramento está, pois, diretamente relacionado à avaliação, podendo ser efetuadas comparações sobre suas dimensões, mas tem, como principal diferença do processo de avaliação, a possibilidade de por meio do acompanhamento sistemático das ações “ajustar no plano de trabalho ou na estratégia de execução, pois é um processo contínuo durante a execução do programa” (SILVA, 2001, p. 79). Esse difere da avaliação, cujas recomendações se fazem na revisão de ações, recursos e metas posteriores, e esta principal diferença de oportunidade de qualificação no processo de execução dos projetos fomentou a escolha por esta temática de estudo<sup>145</sup>.

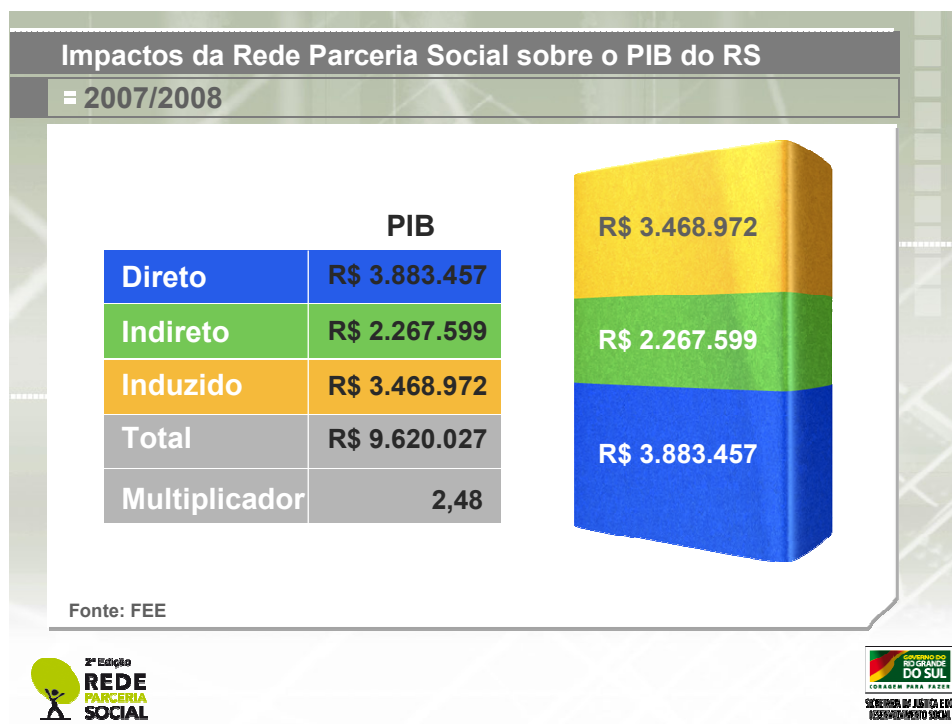
#### 6.4 AVALIAÇÃO DA RPS PELO GOVERNO DO ESTADO

A avaliação de projetos sociais pode ser realizada de acordo com momento/nível de execução e implementação de suas ações, podendo ocorrer antes, durante e depois da implementação de um programa (*ex ante, durante ou ex post*), “permitindo a identificação de vários tipos de avaliação e fazendo variar as questões e objetivos conforme o momento de sua realização” (SILVA, 2001, p. 49). No entanto, como aponta (SAUL, 1999) citado pela autora, “a avaliação é uma exigência e compromisso do Estado em relação aos cidadãos, devendo visar à produção de novos conhecimentos teórico-metodológicos, com vistas a novas práticas de transformação das políticas e a transparência das ações públicas” (2001,

---

<sup>145</sup> A premissa do monitoramento também é de acompanhar, sistematicamente, ações e tarefas; garantir o desenvolvimento dos trabalhos conforme o planejado, e tem como dimensão uma atitude corretiva; diferentemente da examinadora, descritiva, interpretativa e experimental da avaliação (SILVA, 2001).

p. 53). Afirmou-se, contudo, nos documentos de divulgação da RPS que haveria essa avaliação, exemplificadas no quadro a seguir:



Quadro 14 – Impactos financeiros da RPS

As avaliações apresentadas nos documentos divulgados eram ou apenas econômicas, ou apenas da eficácia das ações, não havendo, pois o debate acerca da efetividade desses projetos ao longo prazo. Questiona-se, portanto, se há uma efetiva avaliação *ex post* dos projetos sociais da Rede Parceria Social, ou caracterizada como de resultado ou avaliação de impactos<sup>146</sup> para o efetivo desenvolvimento social do Estado, pois:

Os projetos são avaliados. A Rede criou uma metodologia de avaliação. Trata-se do Índice de Efetividade. A principal variável que compõe esse índice é a efetividade no cumprimento das metas previamente estabelecidas em cada projeto. Mensuram-se igualmente os impactos econômicos na geração do Produto Interno Bruto (PIB), de empregos e carga tributária. (SJDS, 2009)

O índice de efetividade criado difere de uma avaliação de impactos cujo principal objeto a serem avaliados são os resultados ao público-alvo dos projetos ou

<sup>146</sup> “Por impacto entende-se o resultado dos efeitos de um programa (os “efeitos líquidos” decorrentes da ação de um programa). Nesse sentido, a determinação de impacto exige considerar dois momentos: antes e depois, e demanda o controle de efeitos não atribuíveis ao programa, ou seja, requer o controle de variáveis intervenientes” (SILVA, 2001, p. 85).

programas. A avaliação de impactos (SILVA, 2001, p. 85) “tem como foco central as mudanças quantitativas e qualitativas decorrentes de determinadas ações governamentais (política/programa) sobre as condições de vida de uma população, tendo, portanto, como critério a efetividade<sup>147</sup>”. Compreende-se, também, que a realidade social é um sistema aberto, não permitindo o controle de todas as variáveis possíveis. Desse modo não se pode afirmar categoricamente que um determinado efeito (impacto) decorreu exatamente de um determinado programa, o que torna complexa e dificulta a avaliação.

Portanto, o entendimento é de que qualquer avaliação de impacto apenas identifica a mudança e sua dimensão ocorrida numa situação conhecida previamente, mas não pode afirmar, categoricamente, que a mudança resultou, diretamente, desta ou daquela variável, entre elas, do próprio programa social tomado como a variável independente. [...] Por outro lado, à medida que a avaliação de impacto implica em relações de causalidade entre o programa e as alterações nas condições sociais requer-se objetivos claros; critérios de sucesso e medidas de aferição de sucesso. (SILVA, 2001, p. 85)

Com relação ao processo da avaliação dos projetos da Rede Parceria Social geridos pela esfera pública no Rio Grande do Sul para o efetivo desenvolvimento social proposto, afirmou-se que os tipos de avaliação da RPS foram “quantitativos” e “qualitativos”, descritos nos Relatórios remetidos às Âncoras. Em várias Carteiras foi apontado que haveria uma intervenção de um agente técnico no local, a exemplo das Universidades, Colégio Leopoldense, Associação Voluntária e de Solidariedade (AVESOL) para a construção de indicadores a cada projeto/Carteira para sua avaliação. Outros parceiros, como entidades sem fins lucrativos de interesse público também prestam assessoria às Âncoras, como exemplo afirma um gestor que esta faria “autonomamente a avaliação do impacto e dos resultados e repassou para a Âncora” (GESTOR). Contudo pela Secretaria essa avaliação era realizada de maneira política, não técnica, pois:

Um delegado regional da secretaria ganha cópia de cada projeto e fez as avaliações por amostra – ele é um braço político do Secretário, não é técnico concursado da SJDS. [...] Os procedimentos são *ex post* e durante, também de maneira qualitativa. (COORDENADOR)

---

<sup>147</sup> Há de considerar-se que sempre se parte da suposição de que existe relação causal entre uma variável independente (o programa) e uma variável dependente (alteração nas condições sociais). Precisar o que seja impacto requer conceituar um efeito, enquanto todo comportamento ou acontecimento do programa, podendo ser procurado, positivo ou negativo” (SILVA, 2001).



No formulário para a inscrição dos projetos das Entidades Executoras às Carteiras, a partir da Terceira Edição, estão sendo solicitados seus indicadores, com metas, para ser realizada a avaliação *ex ante* pelos CAPs, por meio da visita técnica. Afirmou-se, porém, que a avaliação *ex post* deveria ser qualificada, pois houve a contratação da Fundação de Economia e Estatística –FEE e de um centro de pesquisas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – ETHOS/UFRGS na tentativa de mensurar o impacto social destes, a partir dos indicadores de execução. O Instituto ETHOS (da UFRGS) mede a avaliação de impactos, mas falta pela RPS “a concatenação das ações, o Estado precisa atuar” (TÉCNICO), como também essa avaliação não era socializada ou solicitada pelo CEAS/RS, e ficava a nível da Secretaria:

Nós do CEAS/RS tínhamos alguns retornos quando o coordenador trazia. Dos que já foram executados, os conselheiros não tem acesso à avaliação. Não temos retorno de quem faz a avaliação. O projeto da FEE e da UFRGS não passou pelo Conselho. (CONSELHEIRO)

Outro conselheiro afirmara que essa avaliação foi realizada pela Âncora ao final dos projetos, sem a participação dos Conselhos Municipais. Houve uma sugestão de o CEAS/RS realizar esse monitoramento, contudo, pela avaliação do conselheiro, torna-se inviável “caminhar pelo Estado”, e, portanto, foi comentado que “para isso temos 480 CMAS, que tem que fazer o Controle Social” (CONSELHEIRO) da RPS, inicialmente a partir do monitoramento e avaliação desses projetos.

Considerando, pois, os desafios atuais postos pela questão social e suas formas de enfrentamento no contexto do neoliberalismo, a avaliação dos programas e políticas sociais torna-se uma forma correta de ampliar o debate público acerca destes, tanto dos processos, quanto dos resultados e dos impactos sociais dos projetos e programas implementados. De diferentes formas, a avaliação das políticas sociais “pode ajudar a sair da crise”, quando com um olhar qualificado subsidia-se a fiscalização e deliberação de novas ações sociais nos espaços de gestão e controle social, “sobretudo se a cidadania estiver embutida em seu horizonte político” (SILVA, 2001, p. 34).

Como aponta a NOB-SUAS, a questão da informação e das práticas de monitoramento e avaliação devem ser apreendidas como exercícios permanentes e “acima de tudo, comprometidas com as repercussões da política de assistência ao longo de sua realização, em todo o território nacional” (2005, p. 57). Remete-se esta

afirmação ao questionamento da escolha, no Estado do Rio Grande do Sul, das ações públicas de caráter privado com amplos recursos, que poderiam ser destinados à efetiva implantação do SUAS, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social, “não previstos” pela Lei de Solidariedade à modalidade da Rede Parceria Social.

Neste contexto dual de execução pela Esfera Pública, Estatal ou Não Estatal, os preceitos e intencionalidades destas ações da política de assistência social devem ser fiscalizados, até mesmo por ainda serem recentes e passíveis de incompreensão na sua concepção. Essa histórica e nebulosa área de abrangência (por atender de forma assistencialista a todas as necessidades dos “desvalidos”) a pouco foi explicitada e normatizada pelo SUAS, tendo definido suas verdadeiras incumbências<sup>148</sup> (PNAS, 2004). Por este motivo também se tornam mais obscuros os interesses não democráticos e ou imediatistas dos processos sociais a serem desenvolvidos com ações ditas de assistência social. Trata-se de implementar, portanto, uma reforma de Estado que inclua a sociedade e suas organizações por meio de novas formas de parceria, de um sistema de regulação democrática e transparente. Contudo, essa deveria ser uma parceria “de outra natureza, firmada em novas bases de compromisso ético e sob um novo referencial normativo, que valorize estas organizações e reforce a sua credibilidade” (MESTRINER, 2008, p. 297) a fim de se evitarem novas formas refilantropizadoras da assistência social muito bem fundamentada em experiências internacionais a partir dos preceitos neoliberais, como a RPS:

A partir do lançamento da RPS, o esforço conjunto dos três eixos logrou implantar com sucesso a Carteira de Projetos Sociais e dar identidade jurídica à Fundação Gerações [...] reiteramos esforços para materializar o Observatório do “Terceiro Setor”, um centro de estudos e excelência que irá apoiar a continuidade deste programa e abrir caminhos e oportunidades para o Estado, em âmbito nacional e internacional. (SJDS, 2007)

Muitas ações da RPS, no entanto, não foram consolidadas, como o Observatório do “Terceiro Setor” e um monitoramento eficaz entre as entidades. Contraditoriamente, a partir do evidenciado de troca de experiências e de qualificações dos projetos entre as entidades, recursos humanos e das ações pelo

---

<sup>148</sup> A Política Nacional de Assistência Social de 2004 focou legalmente o público de atenção da área e também classificou as modalidades de atendimento nos três níveis de gestão: atenção básica, alta, baixa e média complexidade.

processo de articulação proposto, verificou-se que a modalidade em Rede, testada pela RPS no Estado do Rio Grande do Sul, quando direcionada a intencionalidade das Carteiras proponentes para a “Inclusão social” produziu avanços importantes, quando comparada à modalidade anterior do PAIPS. No entanto, os recursos são públicos, e as ações se confundem com a PAS e são essencialmente aplicado pelo “Terceiro Setor” sem a devida qualificação técnica da Política Nacional de Assistência Social e de suas inovadoras diretrizes, normativas e preceitos implantados por meio do SUAS. Na perspectiva de valorização da RPS, em contradição a esse Sistema, o Gestor empresarial de Carteiras e Gerente Instituto Gerdau, que participou desde a Primeira Edição dessa nova forma de captação de recurso, valorizou a continuidade de ações e de qualificação dos atores envolvidos:

A proposta da Rede Parceria Social é uma nova forma de captar recursos, integrando 1º, 2º e 3º setores. Por meio desse projeto, é possível construir uma nova realidade em nosso Estado, melhorando a qualidade de vida de crianças e adolescentes, fomentando o desenvolvimento social, incentivando o protagonismo comunitário por meio da cultura, melhorando a acessibilidade das pessoas com deficiências e promovendo a capacitação das lideranças e dos gestores das entidades beneficiadas. Como coordenador do projeto pelo Instituto Gerdau, posso afirmar que foi uma ótima oportunidade de conhecimento da realidade do nosso Estado. (RS/SJDS, 2009, p. 16)

Apesar de ser apresentada como uma “nova” forma de captação de recursos para a área, de maneira paralela ao SUAS na lógica neoliberal de enaltecimento do “Terceiro Setor”, evidencia-se que com essa articulação houve um esforço, por mais que fragmentado, político-partidário e parcial, de reconhecimento das deficiências e potencialidades do Estado, bem como a criação de alianças sólidas entre Estado, empresariado e o “Terceiro Setor” no Estado. O Gerente de Relações Institucionais da Braskem, outro gestor da RPS, citado pela SJDS, afirma qualidades da gestão em rede, no entanto, salienta-se a visão fragmentada da questão social pela proposta de solução dos “problemas” da sociedade:

A RPS tem demonstrado ser um case de sucesso na construção de uma solução diferenciada e eficaz para as várias áreas carentes do nosso tecido social. A formatação em rede, a parceria do governo, empresa e “Terceiro Setor”, os ciclos de capacitação e aprendizado, a troca de experiências entre as organizações não-governamentais criam uma massa crítica, um volume de ação e interação que tem chegado efetivamente àquelas áreas da sociedade que realmente precisam de uma nova forma de tratar seus problemas. (RS/SJDS, 2009, p. 16)

A RPS é considerada por esses gestores como uma experiência inovadora e por sua consolidação é considerada uma experiência – um *case* – de sucesso com relação à articulação entre os “três setores”, mas não está articulada ao SUAS, o que poderia ampliar e redirecionar a implantação de ambos no Estado. Compreende-se a partir de ausência do monitoramento pela SJDS que a “ausência de regulações que vinculem o produto da ação das organizações ao investimento governamental mostra que o caráter diluidor da ação é o modelo pretendido, e não o causador, da distorção a ser banida ou superada” (MESTRINER, 2008, p. 296). Portanto, os interesses governamentais que a originaram são de caráter diluidor e não o das ações das entidades que possivelmente buscam recursos para a manutenção e execução de seus projetos, pois contraditoriamente, verificam-se ganhos com esse processo de articulação em Rede,

Este trabalho em rede possibilitou a disseminação de conhecimento e competência em gestão das Âncoras para as entidades participantes, mas também fomentou a troca de informações e experiências entre as pequenas organizações, muitas delas situadas no interior do Estado, com menor acesso à informação e aos recursos. [...] A operação através das entidades-Âncoras também favoreceu a redução de etapas e da burocracia nos repasses de verbas e prestação de contas, uma vez que a entidade-Âncora atuou na qualidade de gestora dos recursos oriundos da iniciativa privada, recebendo-os e repassando-os às entidades participantes. O controle destes processos é desenvolvido pela equipe técnica da SJDS junto aos gestores de cada uma das entidades-Âncoras. (SJDS, 2009)

Foram verificado, entretanto, grandes lacunas nesse controle da SJDS por ausência de monitoramento das entidades pela Secretaria em função da amplitude da RPS, porém alguns avanços foram proporcionados aos “beneficiários”, por vezes usuários da PAS. Como exemplo dos processos desenvolvidos, podem ser citados os projetos realizados dentro de comunidades, como afirma um conselheiro “na Vila Bom Jesus eu percebo que teve maior proveito, pois lá tinha um projeto de mulheres catadoras (de material reciclável), era para atender crianças, filhos, tem ali a necessidade” (CONSELHEIRO). A RPS envolveria um ganho conjunto de capital social aos “três segmentos” sociais, na lógica do “Terceiro Setor” e ao próprio Conselho:

Identifica-se ganho na empresa, ganho da SJDS, Ganho das entidades, CEAS/RS ganha quando passa a olhar de outra forma a gestão e as políticas públicas como sendo responsabilidade deles. Essa corresponsabilidade da gestão produz por óbvio um ganho social muito grande de capital humano e social. (COORDENADOR)

Como sugestões para qualificação da gestão em rede apontou-se que a RPS tornar-se-ia válida se fosse realizado um mapeamento e verificado “onde estão as ONGs, onde se encontram as necessidades sociais e ativar o Observatório do Terceiro Setor”. Também foi sugerido por esse entrevistado que “os diretores de todas as Âncoras deveria estruturar um Fórum de Conselhos Estaduais para um saber do outro, assim iria avançar mais” (CONSELHEIRO). Verifica-se, portanto, que os próprios conselheiros legitimaram a RPS em virtude de sua articulação complexa e efetiva, dentro do que se propôs:

Eu vejo uma coisa muito positiva, dentro da Lei. Anteriormente era muito recurso para poucos dentro do PAIPS. Com a RPS veio a democratização dos recursos: os “pequenos” também participam. Porque antes uma só levava todo o recurso. Proporcionou, assim, a entidade pequena acesso ao recurso. (CONSELHEIRO)

Nesse sentido, contraditoriamente, ainda outro conselheiro verificou ganhos dessa modalidade da Rede Parceria Social em contraponto à modalidade anterior do antigo PAIPS na perspectiva de soma de interesses entre os “três segmentos” da sociedade:

Eu acho que teve bastante contribuição, empresas com expertise e *know how* para qualificar os projetos. As empresas também têm interesse de fazer Responsabilidade Social, Assistência, e fez com que as entidades não procurassem as empresas, ficou mais rápido. [No anterior PAIPS] quando a entidade solicitava, eles tinham que avaliar, demorava 1, 2 anos. Após ainda tinha que ter aprovação do CEAS/RS. Demorava bastante, depois voltava para o CEAS/RS para ser avaliado com o Financiador, e precisava de alterações. (CONSELHEIRO).

Com essa substituição estatal – da RPS em detrimento ao SUAS, no período – por um repasse de responsabilidades à esfera pública o rol de políticas sociais é, conseqüentemente, gerenciado pelos mais diversos atores da sociedade: empresariado, fundações, OSCIPs. No entanto, a perspectiva de atenção às demandas sociais deve ser baseada no entendimento e intencionalidade acerca *do que (demandas realmente relevantes) e para quê (qual a intencionalidade e quais as perspectivas de impacto social dos projetos)* está sendo gerido esse social.

Como revelado anteriormente, Carvalho (1999) destaca as tensões que movimentam e formatam a gestão da política social contemporânea, identificadas

também na gestão social da Rede Parceria Social lançada pela Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul em 2007:

a) Tensão entre a eficiência e a equidade: a publicização<sup>149</sup> das atividades não exclusivas do Estado (entidades sem fins lucrativos ou do “Terceiro Setor”) sugerem menor custo e maior qualidade pela “agilidade dos serviços”, mas a “privatização” e falta de equidade foram latentes nesse processo da RPS;

b) Tensão entre a lógica da tutela ou compaixão e a lógica dos direitos: a negação ou desconsideração do direito como fundamento da política social, pois a PAS ora atendia aos interesses da RPS, ora essas ações não compunham a política de assistência social. A RPS é, portanto, considerada como refilantropização dos serviços de direito dos cidadãos e da manutenção do receituário neoliberal impedindo o avanço na conquista da equidade social, em contraponto à Política Nacional de Assistência Social implantada em todo o País.

---

<sup>149</sup> A publicização “[...] funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizam a participação social para que ela seja cada vez mais representativa da sociedade, especialmente das classes dominadas” (RAICHELIS, 2000, p. 63).

## 7 CONCLUSÃO

O presente estudo objetivou analisar os processos de controle social das Carteiras de Projetos da Rede Parceria Social pelos órgãos competentes a fim de contribuir para o aprimoramento da gestão pública da Política de Assistência Social no RS. Analisou-se, portanto, a aprovação das Carteiras, a seleção dos projetos executados e demandas de atendimento prioritizadas, e seus processos de controle social, monitoramento e avaliação, como descritos nos objetivos específicos. Esses objetivos foram atendidos no Estudo, mesmo com a alteração do problema de pesquisa que definiu a tese ao paralelismo das ações das Carteiras da RPS/RS com o Sistema Único de Assistência Social.

As categorias do método dialético escolhidas para a análise foram: historicidade, totalidade e contradição. Essas contribuíram para articular o estudo de maneira coesa e a interrelacionar os fatos, os dados e os processos evidenciados às categorias pré-selecionadas: Esfera Pública, Controle Social Democrático, Política de Assistência Social e Rede Parceria Social. Por vezes, estendeu-se essa correlação a normativas, leis e políticas da área de modo a contribuir com novas pesquisas acerca desta temática, por se caracterizar como “de fronteira” com os estudos da área administrativa, de Gestão Social e do “Terceiro Setor”, ainda pouco trabalhada por autores do Serviço Social.

Além das categorias explicativas da realidade selecionadas para direcionar e demarcar as fronteiras da pesquisa que originou esse estudo, e para corresponder aos objetivos propostos, novas categorias emergiram. Surgiram nesse processo, portanto, quatro categorias emergentes, trabalhadas ao longo do estudo: Terceiro Setor, Filantropia, Responsabilidade Social e Gestão Social.

Identificou-se nesse processo que diversos projetos financiados para a RPS caracterizam-se como de assistência social, embora não estejam inclusos na gestão da Política Nacional de Assistência Social. Houve, assim, o paralelismo de ações entre a Lei de Solidariedade/Rede Parceria Social/Carteiras de Projetos e da LOAS/Política Nacional de Assistência Social/Sistema Único de Assistência Social, explicitados a partir das análises das concepções históricas e atuais da política social brasileira. Foram analisados, também, os conceitos de política social e de constituição do Estado Democrático, e por meio dessa análise os mitos e tendências

de gestão social e dos avanços da política de assistência social brasileira foram salientados.

Porquanto o SUAS trouxe avanços de modo a organizar as ações de assistência social e definiu como funções de assistência social: a proteção social, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais. O papel de cada esfera de governo foi definido pelo tipo de habilitação em que ele está inserido, de acordo com os critérios da NOB/SUAS. Foram reorganizadas as ações de proteção social em básica, especial de média e alta complexidade; desse modo, todos os programas que antes eram organizados por segmento (idoso, criança, morador de rua, deficiente físico, etc.) passam a ser reorganizados pelos chamados tipos de proteção social correspondente. Além desses avanços, criou a Rede SUAS e seus aplicativos, como a Vigilância socioassistencial, que são uma nova forma de troca de informações, via rede mundial de computadores, e visam a agilizar a transferência regular e automática de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais (NOB/SUAS, 2005).

À modalidade em rede do Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social – PAIPS/RPS foi dado o caráter de “Política de Assistência Social alternativa” em paralelo ao SUAS e incumbida a Esfera Estatal por sua Lei de criação (2002) e alteração (2007), por meio dos mecanismos designados da Esfera Pública, em realizar o monitoramento e avaliação dessas ações. Foi atrelada à sociedade civil, juntamente com o Estado, a responsabilidade pelo seu controle social, por meio das instâncias democrático-participativas. Tornou-se pertinente, para tanto, a discussão acerca das diferentes concepções históricas e da lógica mercantil que permeiam a Assistência Social e que vieram a instituir essa modalidade de atendimento social da população, com recursos públicos oriundos majoritariamente de isenções fiscais do Estado.

Evidencia-se, contudo, a ausência de ações permanentes de monitoramento e avaliação pela esfera pública à gestão das Carteiras e dos projetos executados, como também foram ausentes ações qualificadas de controle social democrático, sobretudo por meio dos Conselhos Gestores das esferas Estatal e Municipais de Assistência Social à lógica controversa ao SUAS da Rede Parceria Social. Esteve presente e enaltecida, porém, ações na lógica do Terceiro Setor na contracorrente



da implementação da respectiva Política Pública e do Desenvolvimento Social no RS.

A partir do questionamento inicial, sobre como seriam selecionadas as Carteiras de Projetos proponentes pelas Entidades Âncoras com relação às demandas de atendimento, localidades de intervenção e gestão dos recursos destinados à PAS, verificou-se que, em decorrência das tensões sobre concepções e gestão dos projetos e programas sociais desenvolvidos com os recursos disponibilizados pelo poder público e demandas de atendimento previamente escolhidas, sem articulação com os indicadores sociais e com o sistema de vigilância socioassistencial do SUAS, esses projetos financiados por recursos públicos atenderam, de modo fragmentado e/ou parcial, os usuários da PAS. Isso reedita as velhas formas da assistência social desenvolvida no País, de origem caritativa portuguesa, e adota a referência de gestão social do Estado Mínimo para o Estado, em contraponto ao amplo movimento de implantação do SUAS no País no período, fundamentado na perspectiva de proteção social.

Realizou-se, ainda, durante o doutoramento (em 2010), através do Programa Doutoral de Estágio no Exterior – PDEE/CAPES, um estudo acerca da caracterização histórica e atual da gestão da Acção Social de Portugal, que integra a Segurança Social deste País. Esse revelou novas similitudes da gestão da área entre esses dois países por meio de uma analogia com a “Rede Social” de Portugal e com a RPS do Estado do Rio Grande do Sul. Optou-se, portanto, em suprimir essa material, em virtude das necessárias análises aprofundadas e correlatas que se tornaram inviáveis de acrescentar a esse estudo.

Identificou-se como importante, também, compreender as necessárias formas de fiscalização e monitoramento da Rede Parceria Social com vistas à sua ampliação na perspectiva dos direitos sociais existentes, pois essa foi e ainda está legalmente constituída. Entende-se, pois, que se delimita como papel fundamental das instâncias de gestão e controle social a promoção dos direitos à Assistência Social qualificada, ora conquistados legalmente em Sistema Descentralizado e Participativo de gestão.

Pretendeu-se, também, identificar as contradições inerentes da sociedade capitalista brasileira, de caráter patrimonialista, que preconizara a lucratividade econômica em detrimento das populações que apresentam maiores necessidades sociais. Em resposta à segunda questão norteadora de como se processou a

seleção das Entidades Executoras para compor a Carteira de Projetos e respectivas alocações de recursos despendidos, verificou-se a responsabilidade integral das Entidades Executoras em elaborarem seus projetos, de acordo com o tema proposto no Edital a que fossem “concorrer”. Na modalidade em Rede, essas elaboravam os projetos a partir de um “teto máximo” de recursos para o respectivo orçamento, proposto pelo modo de gestão adotado pela Entidade Âncora e, por meio de sua captação financeira no meio empresarial, que determinava maior ou menor número de entidades selecionadas.

Essa seleção era realizada por meio das Comissões de Avaliação de Projetos – as CAPs, composta por membros do CEAS/RS, SJDS, representantes dos financiadores e Âncoras da respectiva Carteira. Essas reuniões incitaram muitas dúvidas acerca de sua composição, de seu modo de deliberação e efetiva representatividade dos conselheiros, bem como do papel do órgão gestor da política. Nesse espaço, por vezes, os demais membros eram manipulados por interesses dos empresários, e/ou das entidades Âncoras, com vistas ao reconhecimento (e por ganho de visibilidade com ações sociais tidas como Responsabilidade Social Empresarial) e valorização maior de respectiva temática/área a qual gostariam de “investir”, na lógica da lucratividade econômica. Essas ações eram escolhidas pela avaliação descritiva do projeto proposto ou, ainda, somente pela entidade que iria realizá-lo, em detrimento das reais necessidades prioritárias do Estado aferidas por pesquisas, a partir dos territórios e das políticas implementadas.

A partir da elucidação sobre a característica central de publicização e participação social na Esfera Pública, abordou-se o controle social das esferas conselhistas de assistência social, seus limites a serem superados e potencialidades dessas estruturas, de modo a exercerem o efetivo controle social democrático. Analisou-se, desse modo, o caráter decisório – deliberativo – do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul sobre a política de assistência social e sobre a implantação da Rede Parceria Social. Várias contribuições puderam ser analisadas a partir dos prévios estudos que versaram sobre a sua origem (desde o movimento de articulação à formação do Comitê Interinstitucional de Assistência Social – CIAS/RS – e de suas Representatividades Estatais pelos conselheiros, em gestões anteriores a 2005), ao processo de controle social democrático no período de 2006 e 2007 em contraponto ao de 2007 a 2010.

Incompreensões acerca do papel de conselheiro, manipulações políticas dentro do órgão e interesses econômicos e político-partidários caracterizam a fragilidade do controle social acerca das Carteiras de Projetos da RPS/RS no último período estudado. Verificou-se a coexistência da tensão entre a lógica da tutela e a lógica dos direitos com a implantação dessa rede alternativa, pois foi latente o risco de refilantropização dos serviços e de manutenção do receituário neoliberal na execução da política de assistência social no Estado.

Como resposta à terceira questão norteadora acerca do processo de controle social e de monitoramento dos Projetos da Rede Parceria Social pela SJDS, Conselhos, Entidades Âncoras e demais instituições a estas funções atribuídas, foi identificada a ausência da primazia estatal na condução das ações, por mais que algumas responsabilidades de articulação da RPS fossem remetidas aos técnicos da SJDS. O controle social do CEAS/RS não foi efetivado na perspectiva democrática de interesse das classes subalternas, pois atendeu a interesses de alianças entre o Governo do Estado e as entidades sociais, que o utilizaram como estrutura legitimadora de suas ações privatistas e de uma denominada refilantropização da política de assistência social. Esses interesses culminaram à *filantropia de parceria* no Estado, por meio da implantação da Rede Parceria Social, em coexistência ao SUAS.

E como analisado na pesquisa resultante na prévia Dissertação de Mestrado Intitulada: “Limites e Possibilidades do Controle Social Democrático: O CEAS/RS em Perspectiva” (SOARES, 2008), esses processos históricos, decisórios, e da cultura política que se instituíram nesse espaço culminaram com o apoio quase homogêneo para a aprovação dessa alteração da referida Lei de Solidariedade sem um processo de discussão mais aprofundado sobre sua conformação e sobre os reais interesses que a permeiam. No espaço do CEAS/RS, não foi efetuado, pois, o controle social necessário aos usuários da PAS nem antes, nem durante o processo de consolidação e gestão da RPS, como também se viram ausentes o monitoramento e a avaliação dessa articulação na perspectiva de política social, componente da PAS.

Privilegiou-se no RS, contudo, o privado em detrimento do Estatal (os recursos não passam pelo Fundo Estadual de Assistência Social), mesmo proveniente de isenções fiscais. Esses “incentivos fiscais” são caracterizados como recurso público indireto; no entanto, incorretamente é entendido que as entidades são financiadas por empresas parceiras que se engajam “solidariamente” nas

causas sociais e, portanto, tem a “missão” e o direito da gestão desses recursos, na perspectiva de grande parte dos atores da RPS.

As avaliações das ações, quando efetuadas, são divulgadas por meio de vídeos explicativos da modalidade “Rede Parceria Social” e de seus atores parceiros, documentários avaliativos, apresentações acerca de seu funcionamento e resultados, revista elaborada para divulgação, entre outros, porém, na perspectiva de valorização do “Terceiro Setor” e sem a necessária publicização. Essa publicização deveria envolver, pois, a discussão periódica dessas ações, como também a intencionalidade dessa modalidade em rede, os interesses que a permeiam, e a efetividade dos projetos elaborados. Contudo, o processo de avaliação do Impacto dos projetos da Rede Parceria Social geridos pela Esfera Pública no Rio Grande do Sul se orientam pela lógica do Estado Mínimo, pois foram elaborados a partir de indicadores econômicos e de eficácia do investimento social proposto. E, portanto, a avaliação não foi conduzida para a análise do Impacto Social, que envolve uma multiplicidade de fatores a longo prazo e requer o controle de variáveis intervenientes, o que caracteriza um descaso com o planejamento e gestão da área no Estado.

A RPS não foi consolidada por acaso no Estado do Rio Grande do Sul, é fruto de um processo histórico de negação dos direitos sociais em favor dos interesses clientelistas e privatistas de grupos da sociedade brasileira. Evidenciou-se nesse Estado, no período de 2007 a 2010, por suas características culturais e políticas, uma preferência em compreender a assistência social como ações clientelistas e filantrópicas de parceria, por meio dos projetos a serem geridos pelas instituições da sociedade civil/esfera privada, em detrimento das especificidades delineadas PNAS (2004), e gestão organizada pela NOB-SUAS (2005). Desconsiderou-se, pois, a implantação do SUAS no Estado em provimento a articulação da RPS, inclusive pela importância referendada no CEAS/RS à aprovação dos projetos e Carteiras das Âncoras, que ocupavam praticamente todo o período de suas reuniões plenárias, em detrimento das discussões da implantação do Sistema.

Essas considerações respondem à quinta e última questão norteadora do estudo, pois não houve a vinculação dos projetos das Carteiras com as diretrizes de direito social, autonomia e emancipação humana presentes na PNAS/2004 e no SUAS/2005. A RPS não foi legalmente vinculada à Política, ou sequer exigidas

essas diretrizes na elaboração das Carteiras e ou condução dos projetos das Entidades Executoras. Para o efetivo desenvolvimento social, uma articulação intersetorial e com bases sólidas acerca dos preceitos de cidadania e desenvolvimento local deveriam ser abordadas, embora alguns avanços em nível de articulação entre os atores da RPS para a execução das ações propostas tenham sido identificados.

Conclui-se que a tese em questão, comprovada por este estudo, aponta para a desresponsabilização do Estado do RS para com a PNAS e ausência de controle social democrático das ações de inclusão social da Rede Parceria Social, desde o período de sua legalização, a seu processo de implantação dos projetos, referido, por vezes, como política de assistência social. Essas ações, entretanto, não seguem os princípios, normas e diretrizes da Política de Assistência Social, embora essa tenha sido legitimada pelos órgãos de fiscalização da mesma e tenha se utilizado de recursos públicos indiretos, que poderiam ser realocados para o SUAS. E, por mais que a Carteira de projetos da RPS/RS contribua com alguns processos sociais relevantes, sua estrutura deslocada da Política Nacional de Assistência Social reedita as velhas raízes conservadoras desta política e, por consequência, vem a enfraquecê-la no Estado.

Evidencia-se, pois, a necessidade de qualificação das instituições estatais, municipais e regionais, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS e CREAS) para a primazia estatal na execução dessas ações no Estado do RS. Paralelamente, por vezes, organizações parceiras executaram projetos sociais ineficientes e sem continuidade com recursos públicos que poderiam estar alocados à política, qualificando a atual implantação do Sistema Único de gestão, vindo, assim, a atenuar a dificuldade política e escassez de recursos previstos para a área em nível municipal, visto a ausência de percentual legal a ser repassado.

Por outro lado, verificam-se importantes agentes e parceiros na área social articulados nessa modalidade em Rede que, com auxílio do poder público e da sociedade civil organizada, universidades, entre outros, poderiam tornar-se imprescindíveis agentes para a implantação efetiva do Sistema Único de Assistência Social no Estado. Porém, isso se daria com um controle social, monitoramento e avaliação na perspectiva do desenvolvimento social e dos preceitos da Política Nacional de Assistência Social por ora conquistada no País.

É, portanto, vital para o SUAS que todos os entes da Federação possuam um nivelamento básico das condições de gestão que estão estabelecidas no Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), respeitando as competência de cada um, as diferenças locais e regionais, fundamentados nos princípios federativos da cooperação, mas também da garantia da unidade na diversidade. O aperfeiçoamento da capacidade de gestão dos municípios, estados, Distrito Federal e União necessariamente passa pelo resgate e fortalecimento de Conselhos, Planos e Fundos de Assistência Social e da institucionalização de uma cultura de planejamento e acompanhamento continuado, por meio dos instrumentos fundamentais à gestão descentralizada do SUAS, como afirma o próprio MDS (BRASIL, 2011). Além disso, “experiências alternativas” como essa da RPS, tendo em vista suas diversas contraposições à PNAS, devem ser adequadamente fiscalizadas, e, sobretudo, suprimidas.

Contudo, essa modalidade de articulação do “Terceiro Setor” e de Responsabilidade Social empresarial ainda irá permanecer no Estado, como informado pela STDS, com apoio de Técnicos da respectiva Secretaria (2012), pois:

[...] o gestor apresentou os projetos estratégicos da pasta para o “Terceiro Setor” e aproveitou para anunciar que irá fortalecer a Rede Parceria Social (RPS) que, nesta gestão, terá status de Programa de governo. A STDS irá trabalhar para aumentar o número de empresas participantes da Lei de Solidariedade, para isso está sendo criado o Departamento de Responsabilidade Social da Secretaria, que funcionará como um elo de ligação e diálogo entre o poder público e o “Terceiro Setor”, colocando a Secretaria como facilitador das políticas públicas nesta área [...] Segundo [o Secretário] com esta iniciativa do governo estaremos contemplando uma demanda muito antiga das prefeituras que carecem de equipes especializadas em captar recursos para a realização de projetos sociais :“os técnicos da secretaria vão auxiliar as prefeituras a acessar os recursos disponíveis, tanto na esfera Estadual quanto na Federal, e eventualmente até com organizações internacionais” (STDS, 2012).

Espera-se, pois, a partir do desvelamento dessas contraposições à PAS e contradições apresentadas nesta produção acadêmica, que essas ações sejam executadas de forma a qualificar as entidades que prestam serviços de assistência social aos usuários, mas como uma forma articulada e/ou complementar da política, na perspectiva de autonomia, emancipação, aliados à perspectiva de geração de trabalho e renda dos usuários, ainda escassa no atual SUAS. Nesse sentido, este material produzido será remetido ao Conselho Estadual de Assistência Social/RS

para compor sua biblioteca, no intuito de qualificar as discussões acerca dessa modalidade em Rede instituída, e qualificar o controle social do órgão.

A socialização desse estudo também será realizada por meio de apresentação oral e textual em eventos, seminários e congressos, entre outros afeitos à temática, como forma de ressaltar os diversos projetos políticos em disputa na PNAS dentre o Estado Democrático Brasileiro, como também qualificar as discussões acerca do “Terceiro Setor” e da condução político-governamental a qual a rede privada de assistência social também poderá estar implicada. Essas questões, além de uma análise contínua acerca do monitoramento e da avaliação desse processo da RPS, caracterizam-se como importantes temas a serem trabalhados em posteriores estudos, pois, em virtude de atenção aos objetivos iniciais propostos, não puderam ser aprofundados. Além disso, estudos comparativos sobre essa gestão social filantrópica de parceria poderiam ser abordados, de modo a elucidar suas contradições e, serem analisadas as aproximações e contraposições às políticas sociais nacionalmente constituídas.

Esse estudo pretendeu contribuir, ainda, com o debate acerca das novas práticas aplicadas à área social, advindas, entretanto, com velhas roupagens conservadoras, pois são insaturadas na contracorrente da perspectiva de transformação social e de defesa dos interesses das classes subalternas, a qual se propõe o Código de Ética profissional dos Assistentes Sociais. Por esse motivo, pode contribuir com o importante debate acerca da gestão do SUAS e seus avanços, em contraponto à manutenção de uma perspectiva restrita de assistência social, ainda muito presente e atual no conjunto da sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. Determinismo versus autonomia: a saúde dos trabalhadores como um campo de luta entre classes sociais. Texto e Contextos. **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS**, n. 3, 2004.
- ARAÚJO, J. M. **Voluntariado: na contramão dos direitos sociais**. Cortez: São Paulo, 2008.
- ARAÚJO, J. M. e SOARES, E. S. Relatório Parcial da Pesquisa: **A Representatividade do Estado no Espaço Democrático do Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul – CEAS/RS**. Porto Alegre PUCRS – Faculdade de Serviço Social, mimeo, 2004-2005.
- ARAÚJO, J. M. e SOARES, E. S. **A Representatividade dos Conselheiros Estatais: Disparidade e Interesses – CEAS/RS**. Porto Alegre, PUCRS – Faculdade de Serviço Social, mimeo, 2005.
- ARAÚJO, J. M. e SOARES, E. S. Relatório Parcial da Pesquisa Interinstitucional: **A Política de Assistência no Estado do Rio Grande do Sul: Avanços e Perspectivas da Participação da Sociedade Civil**. Coordenação: SILVA, V. R. Pelotas, UCPel: 2003-2005.
- BARBIERI, J. C.; CAJAZEIRA, J. E. R. **Responsabilidade Social Empresarial e Empresa Sustentável: da teoria à prática**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BARBOSA, M. N. L. Os termos de parceria como alternativa aos convênios – Aspectos Jurídicos. In: SZAZI E. **Terceiro Setor: Temas Polêmicos**. 1. ed. Peirópolis, Peirópolis, 2004.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARROS, M. E. D. O Controle Social e o processo de descentralização dos serviços de saúde. In: **Incentivo a participação popular e controle social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde**. Brasília. IEC, 1994.
- BEGHIN, N. **A filantropia empresarial: nem caridade, nem direito**. Dissertação de mestrado apresentada ao departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, 2003.



BEHRING, E. R. **Fundamentos de Política Social**. Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Cortez, 2000.

BEHRING, E. R. Acumulação capitalista, fundo público e Política Social. In: BEHRING, E. R. BOSCHETTI, I.; SANTOS; M.M.; MIOTO, R.C.T (Orgs.) **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL, Presidência da República. **Lei Orgânica de Assistência Social** n. 8.743, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL, Presidência da República. POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL–PNAS/2004 e NORMA OPERACIONAL BÁSICA – **NOB/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome: Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005.

BRASIL, Presidência da República. **Manual de capacitação sobre o Controle Social**. Tribunal de Contas da União. Brasília, 2007.

BRASIL, MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social**. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. RESOLUÇÃO Nº 237, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006.

BRASIL. Celebração de Convênios. **INSTRUÇÃO NORMATIVA STN Nº 1, DE 15 DE JANEIRO DE 1997**.

BRASIL. Qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **LEI Nº 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999**.

BRASIL/MDS. Certificação das entidades beneficentes de assistência social **LEI Nº 12.101 DE 27 DE NOVEMBRO DE 2009**.

BRASIL/MDS. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011**.  
BRASIL/MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **MANUAL DE CONVÊNIOS: Orientações Técnicas**. Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2010. Disponível em <<http://www.mds.org.br>>.

BRASIL/ CNAS. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. RESOLUÇÃO Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009.

BRASIL/ CNAS. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social**. RESOLUÇÃO Nº 237, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006.

BRASIL/ CNAS. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **CENSO SUAS. Módulo Cras Creas, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, e Entidades Conveniadas**, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.org.br>>.

BRASIL/ CNAS. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Análise dos Resultados do CENSO SUAS 2010: Entidades Conveniadas ao SUAS**. Disponível em: <<http://www.mds.org.br>>.

BRASIL, MDS/ SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA **Cadastro Único para Programas Sociais: agenda prioritária**, 2001.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. V.1, Brasília: UnB, 2000.

BULLA, L. C. **Serviço Social, Educação e Práxis: Tendências teóricas e metodológicas**. Tese de doutorado. Porto Alegre: PPG – FACED/UFRGS, 1992.

BULLA, L. C. LEAL, M. L. M. A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática. **Revista Virtual Textos & Contextos**. n. 3, ano III, dez. 2004.

CAPACITAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL: *Política Social – Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais*. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta Continuada a distância, 2000.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. (equipe de trad. PUCCAMP) 2. ed. Campinas: Papirus, 1988.

CARVALHO, M. B. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In: RAICHELIS, R; RICO, E. M. **Gestão Social: Uma questão em Debate**. São Paulo: EDUC. 1999.

CASTRO, J. A. de. Política Social: Alguns aspectos relevantes para discussão. In: **Concepção de Gestão de Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2009.

CEAS/RS – Conselho Estadual de Assistência Social. **Material Informativo**. Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, 2005.

CICONNELO, A. O conceito legal de público no Terceiro Setor. In: SZAZI E. **Terceiro Setor: Temas Polêmicos 1**. Peirópolis, Peirópolis, 2004.

CHAUÍ, M. **História do Povo Brasileiro. Brasil: Mito Fundador e Sociedade Autoritária**. Ed. Fundação Persen Abramo, São Paulo, 2000.

COLIN, D. R. A.; FAWLER, M. B. **LOAS: Lei orgânica da Assistência Social anotada**. CIPEC, Veras. Séria Núcleos de Pesquisa, nº4, São Paulo: 1999.

CORREIA, M.V. **Que controle social? Os conselhos de saúde como Instrumento**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

CORREIA, M.V. Que Controle Social na política de Assistência Social? In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 72: Cidade, Proteção Social e Controle Social. São Paulo: Cortez, 2002.

CORREIA, M.V. A Relação Estado/Sociedade e o Controle Social: Fundamentos para o debate. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**: Assistência Social Políticas e Direitos, nº77, São Paulo, SP Cortez: 2004.

COSTA, V. M. R. Teoria Democrática e Conselhos de Política Social. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. **Política Social e Democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

COUTINHO, C. **Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

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

COUTO B. PRATES J. C.; et al. A implantação e implementação do SUAS no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo. In: COUTO B. R. et. al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2010.

D'AVILA FILHO, P. M. **O clientelismo e o exercício do poder no Brasil.** Chamada a Contribuições: Dossiês em preparação. 2008 / 2009. <http://base.d-ph.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8518.html>

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra – UNICAMP, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, E. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra – UNICAMP, 2002.

DAS/STCAS-RS. **Departamento de Assistência Social/Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social do Rio Grande do Sul – Proposta de Cartilha sobre “Controle Social”,** 2006.

DI GIOVANNI, G. Sistemas de proteção Social: Uma introdução conceitual. In: **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil.** Campinas/SP: Unicamp, 1998.

DURÃO J. E. S.; LANDIN, L. **A criação de um novo marco legal para o “Terceiro Setor” no Brasil,** 2004. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>.

ELKINGTON, J. **Canibais com Garfo e Faca.** São Paulo: Makron Books, 2001.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei da Solidariedade.** Lei Estadual n° 11.853 de 29 de novembro de 2002.

FEE – Fundação de Economia e Estatística. **Trabalho em rede, uma nova forma de gestão social**. Disponível em: <[http:// www.sjds.org.br](http://www.sjds.org.br)>. Acessado em dez 2008.

FIORI, J. L. Neoliberalismo e Políticas Públicas. In: **Os moedeiros falsos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

FLEURY, S; OUVENEY, A. M. Políticas de Saúde: uma política social. In: GIOVANELLA, L.; et. al.. **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Ed. Nacional, 1977.

GADOTTI, M. **Concepção Dialética na Educação: um estudo introdutório**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GARCIA, Joana. **O Negócio do Social**. Ciências Sociais, Passo a Passo, n. 40. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

GENRO, T. **Utopia possível**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.

GIFE. **“Terceiro Setor”**: desenvolvimento nacional sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

GIL, A, C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e Participação sócio-política**. Questões da nossa época, nº 84. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, M. G. **Educação Não Formal e Cultura Política**. São Paulo, Cortez, 1999. (Coleção Questões da Nossa época.)

GOHN, M. G. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.

IPEA/GOMIDE, A. E. **Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: uma agenda de pesquisas** para o IPEA. Ipea – Instituto de Pesquisa – Econômica Aplicada. Boletim de Análise Político-Institucional /Brasília: 2011– n.1.

GRAMSCI, A. **Obras escolhidas**. São Paulo. Martins Fontes, 1978.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro. Ed: Civilização Brasileira, 2002. v. 5.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

GUIMARÃES, G. T. D. Monitoramento, avaliação e indicadores sociais em interface com o SUAS. In: MENDES, J. M. R.; PRATES, J. C.; AGUINSKY, B. (Orgs.) **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da Implantação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. São Paulo: Cortez/Celats, 1982.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo, Cortez: 2000.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche**. São Paulo: Cortez, 2008.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Censo Demográfico 2010**. disponível em <<http://www.ipea.gov.br/portal>>.

IPEA/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas: Sumário Analítico** Brasília: Ipea, 2010. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/portal>>.

JUNQUEIRA, L. A. P. **Mudança uma causa compartilhada: do ERSa ao SUS.** Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

JUNQUEIRA, L. A. P. **A gestão intersetorial das políticas sociais e o Terceiro Setor.** Saúde soc. vol.13 no.1 São Paulo, 2004.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA R. **Experiências municipais de desenvolvimento social e intersetorialidade na gestão pública municipal.** Conferência Nacional de Saúde On-line – uma proposta em construção. 1996. Disponível em <<http://www.datasus.gov.br/cns/cns.htm>>.

KERN, F. A rede como estratégia metodológica de operacionalização do SUAS. In: MENDES, J. M. R.; PRATES, J. C.; AGUINSKY, B. (Orgs.) **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da Implantação.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

KOSIK, K. **Dialética do concreto.** Traduzido por Célia Neves e Alderico Toríbio. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

LEFEBVRE, H. **Lógica Formal e Lógica Dialética.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LEVI, L. Legitimidade. In: BOBBIO, MATTEUCCI; PASQUINO, v. 2. **Dicionário de Política.** São Paulo: Imprensa Oficial UNB, 2001.

MAIA, M.. Fórum dos Conselhos Estaduais de Políticas e Direitos Sociais – O Serviço Social no Processo de Articulação. In: MENDES, J. M. R.; DESAULINIERS, J. B. R. (Orgs.). **Textos e Contextos: Perspectivas da Produção do Conhecimento em Serviço Social.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica.** São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARQUES, H. **Nepotismo, fisiologismo e outros que tais.** In: O Guarujá 31/03/2005. Disponível em: <[http://www.ubaweb.com/revista/g\\_mascara.php](http://www.ubaweb.com/revista/g_mascara.php)>.

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

MESZAROS, I. **A Necessidade do Controle Social.** Cadernos Ensaio. São Paulo, 22 ago.2000.

MILLER, A. F. **Os Conselhos de Direitos e a Construção de uma Política Voltada aos Idosos.** Dissertação de Mestrado, Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, ago. 2001.

MINAYO, M. C. S. (Org.) **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 5. ed. Rio de Janeiro: Hicitec, 1998a.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: Teoria, Método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 1998b.

MONTAÑO, C. Das Lógicas do Estado às Lógicas da sociedade Civil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 59. São Paulo: Cortez, 1999.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, A. E. (org.). **O Mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade.** Recife: Ed. Universitária UFPE, 2006.

MUNIZ, E. **Os Serviços de Proteção Social: Um Estudo comparado entre Brasil e Portugal.** São Paulo: Cortez, 2005.

NOB/SUAS. **NORMA OPERACIONAL BÁSICA do Sistema Único de Assistência Social** – Ministério do desenvolvimento social e Combate à fome. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

NOGUEIRA, A. A. **Um Estado Para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, H. M. J. Cultura Política e Assistência Social: Desafios à Consolidação de uma Singular Política Pública no âmbito da Proteção Social. **Revista Ser Social**, UnB, Brasília, 1998.



OLIVEIRA, B. B. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento.** Revista Eletrônica da FAE, Curitiba, v.5, n 2 maio/ago. 2002. Acessado em 2012. Disponível em: <<[http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/fae\\_v5\\_n2/uma\\_discussao\\_sobre.pdf](http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v5_n2/uma_discussao_sobre.pdf)>>.

PAZ, R. D. O. Código de Ética: reafirmar a função pública de conselheiros e conselheiras. In **Serviço Social e Sociedade**, nº 85: ética, execução de políticas e democracia participativa. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, P. **A Assistência social na Perspectiva dos Direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil.** Brasília: Tehesaurus, 1996.

PEREIRA, P. **Necessidades Humanas. Subsídios a crítica dos Mínimos Sociais.** São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, P. Estado, Regulação Social e Controle Democrático. In: BRAVO, M.J.S. e PEREIRA, P. A. P. (Orgs). **Política Social e Democracia.** São Paulo: Cortez, 2002.

PNAS/2004. **POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.** Ministério do desenvolvimento social e Combate à fome. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

PRATES, J. C. O Planejamento da Pesquisa Social. In: **Revista Temporalis.** n.7. Brasília: ABEPSS, 2003.

PRATES, J. C. Gestão como processo social e o processo de gestão da Política de Assistência Social. In: MENDES, J. M. R.; PRATES, J. C.; AGUINSKY, B. (Orgs.) **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da Implantação.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil.** São Paulo, Cortez, 2010.

POCHMANN, M. **Qual Desenvolvimento? Oportunidades e dificuldades do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Publisher Brasil, 2009.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998a.

RAICHELIS, R. Assistência Social e Esfera Pública: os conselhos no exercício do controle social. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, ano XIX, mar., 1998b. n. 56, p. 77-96.

RAICHELIS, R. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: **Capacitação em Serviço Social e política social**. Módulo 3. Centro de Educação Aberta e Continuada a distância Brasília: UnB, 2000.

RAICHELIS, R. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil. In: Serviço **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo: Cortez, Ano XXVII, mar. 2006. n. 85, p. 109-116.

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, Ano XXVII, mar. 2006. n. 85, p. 109-116.

REIS, C. N. e PESTANO, C. R. A Especificidade da Assistência Social: Algumas notas reflexivas. **Revista Virtual Textos & Contextos** – Programa de Pós Graduação em Serviço Social/PUCRS, Nº 5, ano V, 2006.

REIS, C. N. Prefácio. In ARAÚJO, J. M. **Voluntariado: na contramão dos direitos sociais**. Cortez: São Paulo, 2008.

RICHARDSON, R. J. (e colab). **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RS/SUAS –Estado do Rio Grande do Sul. **Sistema Único de Assistência Social: 1º Encontro Estadual de Secretários de Assistência Social**, 2011.

SADER, E. Estado e Hegemonia. In: SADER, Emir; et al. **O Brasil do Real**. Rio de Janeiro: UERJ, 1996. p. 11-21.

SADER, E. Direitos e Esfera Pública. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 77. São Paulo: Cortez, 2004.

SAUL, A. M. **Avaliação Emancipatória: Desafio à teoria e à prática da educação e reformulação de currículo**. São Paulo: Cortez, 1999.

SILVA, I. A. **Responsabilidade Social e gestão Social**. Texto de Apoio. FIJO – Curso de especialização Gestão da Responsabilidade Social. Mimeo, Disciplina. Responsabilidade Social Corporativa – Planejamento e Gestão, 2010.

SILVA, M O. S. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, M. O. da Silva e (Org.). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática**. GAEPP. São Paulo: Veras, 2001.

SILVA, M O. S, YAZBECK, M.C. GIOVANNI, G. di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2008.

SIMIONATTO, I. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Revista Katálysis vol.12 no.1**, Florianópolis. Jan./June 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802009000100006>

SJDS/RS. Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social. **Lei da Solidariedade: Orientações aos Parceiros. Programa Estadual de Apoio à Inclusão Promoção Social**. Governo do Rio grande do Sul. 2002

SJDS/RS. Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social. **Relatório de Gestão 2007**. Governo do Estado Rio Grande do Sul, 2007a.

SJDS/RS. Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social. **Site da Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.sjds.rs.gov.br>>. Acessado em 20/09/2007b.

SJDS/RS. Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social. **Site da Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social do Estado do Rio Grande do Sul**: Disponível em: <<http://www.sjds.rs.gov.br>>. Acessado em 25/09/2007c.

\_\_\_\_\_. **Site da Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.sjds.rs.gov.br>>. Acessado em 09/12/2008.

SJDS/RS. Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social. **Relatório de Gestão 2007-2008 – Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social**. Governo do Estado

Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.sjds.rs.gov.br>>, acessado em 09/12/08.

SJDS/RS. Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social. **Relatório de Gestão 2009 – Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social**. Coordenação: Assessoria Técnica/ASSTEC/SJDS, Governo do Estado Rio Grande do Sul, 2009.

SJDS/RS. Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social. **Rede Parceria Social: O primeiro ano de uma experiência inovadora do desenvolvimento social gaúcho**. Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2009.

SJDS/RS. Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social. **Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social do Estado do Rio Grande do Sul: Página da Rede Parceria Social**. Disponível: <<http://www.redeparceriasocial.rs.gov.br/#>>, acessado em 26/05/2010.

STDS/RS. Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social. **Notícias Rede Parceria Social**. Governo do Rio Grande do Sul. Acessado em 17/03/2011 e 21/12/2011.

SOARES, E. S. **Limites e Possibilidades do Controle Social Democrático: O Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul (CEAS/RS) em Perspectiva**. Porto Alegre, PUCRS: 2008. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social) Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2008.

SOARES, L. T. Os Custos do Ajuste Neoliberal na América Latina. **Questões da Nossa Época**, nº 78. São Paulo, Cortez, 2000.

TEIXEIRA, A. C. C. A Atuação das Organizações Não-Governamentais: Entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In: **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TENÓRIO, F. G. (Org.) **Gestão de Ongs: principais funções gerenciais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV. 2001.

THOMPSON, E. P. Patrícios e plebeus. In: **Costumes em comum**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 29 et seq.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1990.

VASCONCELOS, M. A.; GARCIA, M. E. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

VIEIRA, E. **Os Direitos e a Política Social**. São Paulo, Cortez, 2004.

VIEIRA, L. **Globalização, Cidadania e Educação**. São Paulo, Cortez, 1997.

VIOLIN, T. C. A sociedade civil e o estado ampliado, por Antonio Gramsci. **Revista Eletrônica do CEJUR**, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006.

YAZBECK. M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

YAZBECK. M. C. **Pobreza e exclusão social: expressões da questão social**. *Temporalis*: Abepss, ano III, n. 3, p. 33-40, jan./jun. 2001.

## APÊNDICE A – INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS – FORMULÁRIOS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

**Projeto de Pesquisa:** AVANÇOS E DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, PELA ESFERA PÚBLICA, DA REDE PARCERIA SOCIAL DO RS

**Doutoranda:** Erika Scheeren Soares, Orientadora: Profa. Dra. Leonia Capaverde Bulla

Nº

### FORMULÁRIO DE ENTREVISTA

IDENTIFICAÇÃO: \_\_\_\_\_

INSTITUIÇÃO: \_\_\_\_\_

CARGO/FUNÇÃO QUE OCUPA: \_\_\_\_\_

PROFISSÃO/ CURSOS RELEVANTES À ATIVIDADE: \_\_\_\_\_

TEMPO DE TRABALHO NA INSTITUIÇÃO/FUNÇÃO: \_\_\_\_\_

#### **A) MODALIDADE DE ATENDIMENTO DA REDE**

- 1) Quais os procedimentos e a quem compete a seleção das Carteiras de Projetos das Entidades Âncoras?
- 2) Como as Entidades Âncoras são selecionadas para elaborarem/comporem as Carteiras de Projetos da Rede?
- 3) Como as temáticas e ações são selecionadas e ou identificadas necessárias às localidades atendidas? (quem auxilia?)
- 4) São consultadas as demandas da sociedade (como conferências, conselhos, dados estatísticos, planos elaborados...) para a elaboração dos projetos/ Se sim, de que forma?
- 5) Como a SJDS participa na elaboração das Carteiras e/ou dos projetos?

#### **B) PROJETOS EXECUTADOS**

- 6) Como é realizada a seleção dos Projetos Sociais das Entidades Executoras e as formas de divulgação e as exigências dos editais (como a instituição se envolve)?
- 7) As Entidades Executoras compreendem e /ou se adéquam aos Projetos das Carteiras? Estas atendem as necessidades das entidades ou são flexíveis para tanto?
- 8) As Entidades Executoras recebem algum apoio para Elaboração adequação/qualificação do projeto? Se sim, de que forma e por quem?
- 9) É realizada alguma capacitação dos profissionais que atuam nas entidades? Se sim, de que maneira? (periodicidade, quando e por quem?)

- 10) Como é realizada a alocação dos recursos despendidos para os projetos das Entidades Executoras? São suficientes para o trabalho?

**B) CONTROLE SOCIAL E MONITORAMENTO**

- 11) Como é realizada e por quem é realizado o Controle Social dos Projetos e das Carteiras?
- 12) Quais os procedimentos de Monitoramento realizado pelas Entidades Âncoras às entidades executoras?
- 13) Quem realiza e qual a periodicidade deste acompanhamento (como a instituição se envolve)?
- 14) Como o CEAS/SJDS/ Câmara Técnica e demais instituições atuam nesse processo de Monitoramento das Entidades?
- 15) Quais os procedimentos e trajetória desses dados/Informações para com as demais instituições da Rede e metodologias para qualificar/apoiar os projetos aos objetivos propostos?

**D) AVALIAÇÃO , ARTICULAÇÃO E PUBLICIZAÇÃO**

- 16) Como você percebe a relação da SJDS e das Políticas Públicas com os projetos da Rede?
- 17) Quais os procedimentos para avaliação dos projetos Executados e que tipo de avaliação é executada (ex ante, ex post, durante, quantitativa, qualitativa)?
- 18) É realizado a avaliação do Impacto Social dos Projetos? Se sim, de que forma e por quem?
- 19) A partir da avaliação/monitoramento, quais os procedimentos adotados para o efetivo desenvolvimento social?
- 20) Os processos e avaliações são publicizadas? Se sim, de que forma e por quem?
- 21) Como percebe os papéis desenvolvidos pelos diversos atores na Rede para o efetivo desenvolvimento social no Estado?

**E) CONTRIBUIÇÕES, DESAFIOS E NECESSIDADES**

- 22) Com quais objetivos sociais (direção social de direito social, intersetorialidade?) os projetos são elaborados e executados?
- 23) Qual a relação dos projetos desenvolvidos com as necessidades demandadas pelas realidades?
- 24) Acredita que os direitos sociais, a autonomia e a emancipação humana são contempladas nesses projetos? Se sim de que forma?
- 25) Quais as contribuições da Gestão em Rede dos projetos desenvolvidos, tanto internamente (Carteira) quanto nas parcerias entre SJDS, Empresas e entidades?
- 26) Quais os maiores desafios/entraves e ou dificuldades encontrados nesse processo e quais seriam suas sugestões para a qualificação dessa atuação em Rede?
- 27) Percebe a necessidade de continuidade dos projetos ou acredita não ser necessária? Se sim, de que maneira poderia ser realizada?
- 28) Acredita ser necessária uma maior articulação entre Políticas Sociais e outras instituições para a efetivação desses projetos e para o desenvolvimento social? Sugestões.

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

**Projeto de Pesquisa:** AVANÇOS E DESAFIOS DO CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO, PELA ESFERA PÚBLICA, DA REDE PARCERIA SOCIAL DO RS

Doutoranda: Erika Scheeren Soares, Orientadora: Profa. Dra. Leonia Capaverde Bulla

Nº \_\_\_\_\_

### ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

#### **A) MODALIDADE DE ATENDIMENTO**

- 1) Quais os procedimentos e a quem compete a seleção das Carteiras de Projetos das Entidades Âncoras?
- 2) Como as Entidades Âncoras são selecionadas para elaborarem/compreem as Carteiras de Projetos da Rede?
- 3) Como as temáticas e ações são selecionadas e ou identificadas necessárias às localidades atendidas? (quem auxilia?)
- 4) São consultadas as demandas da sociedade (como conferências, conselhos, dados estatísticos, planos elaborados...) para a elaboração dos projetos/ Se sim, de que forma?
- 5) Como a SJDS participa na elaboração das Carteiras e/ou dos projetos?

#### **B) PROJETOS EXECUTADOS**

- 6) Como é realizada a seleção dos Projetos Sociais das Entidades Executoras e as formas de divulgação e as exigências dos editais?
- 7) As entidades Executoras compreendem e /ou se adéquam aos Projetos das Carteiras? Estas atendem as necessidades das entidades ou são flexíveis para tanto?
- 8) As Entidades Executoras recebem algum apoio para Elaboração adequação/qualificação do projeto? De que forma?
- 9) É realizada alguma capacitação dos profissionais que atuam nas entidades? De que maneira? (periodicidade (quando e por quem?)
- 10) Como é realizada a alocação dos recursos despendidos para os projetos das Entidades Executoras? São suficientes para o trabalho?

#### **C) CONTROLE SOCIAL, MONITORAMENTO**

- 11) Como é realizada e por quem é realizado o Controle Social dos Projetos e das Carteiras?
- 12) Quais os procedimentos de Monitoramento realizado pelas Entidades Âncoras às entidades executoras?
- 13) Quem realiza e qual a periodicidade deste acompanhamento?
- 14) Como o CEAS/SJDS/ Câmara Técnica atuam nesse processo de Monitoramento das Entidades?



- 15) Quais os procedimentos e trajetória desses dados/Informações para com as demais instituições da Rede e metodologias para qualificar/apoiar os projetos aos objetivos propostos?

**D) AVALIAÇÃO , ARTICULAÇÃO E PUBLICIZAÇÃO**

- 16) Como é divulgada/ publicizada a relação da SJDS e das Políticas Públicas com os projetos da Rede?
- 17) Quais os procedimentos para avaliação dos projetos Executados e que tipo de avaliação é executada (ex ante, ex post, durante, quantitativa, qualitativa)?
- 18) É realizado a avaliação do Impacto Social dos Projetos? De que forma?
- 19) A partir da avaliação/monitoramento, são adotados procedimentos para o efetivo desenvolvimento social? (Quais?)
- 20) Os processos e avaliações são publicizadas? Se sim, de que forma e por quem?
- 21) Como se divulga os papéis desenvolvidos pelos diversos atores na Rede para o efetivo desenvolvimento social no Estado?

**E) CONTRIBUIÇÕES, DESAFIOS E NECESSIDADES**

- 22) Em que direção social os projetos são construídos e executados? (direito social, intersectorialidade?)
- 23) Qual a relação dos projetos desenvolvidos com as necessidades demandadas pelas realidades?
- 24) Os direitos sociais, a autonomia e a emancipação humana são contemplados nesses projetos? Se sim de que forma?
- 25) Quais as contribuições divulgadas da Gestão em Rede dos projetos desenvolvidos, tanto internamente (Carteira) quanto nas parcerias entre SJDS, Empresas e entidades?
- 26) Quais os maiores desafios/entraves e ou dificuldades encontrados/divulgados nesse processo e quais as sugestões para a qualificação dessa atuação em Rede?
- 27) Necessidade de continuidade dos projetos problematizada? De que maneira foi sugerida?
- 28) Foi sugerida uma maior articulação entre Políticas Sociais e outras instituições para a efetivação desses projetos e para o desenvolvimento social? Quais?

## ANEXO 1 – LEI DE SOLIDARIEDADE 2002

### Lei de Solidariedade 2002 e 2007 – PAIPS e REDE

#### Lei da Solidariedade – nº 11853

Institui o Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social e dá outras providências.



Art. 1º – Fica instituído o Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social, integrado por entidades e organizações de assistência social da sociedade civil, por empresas e pela Administração Pública Estadual, visando ao desenvolvimento de ações de inclusão e promoção social e ao incentivo e à articulação das referidas ações, mediante adoção de mecanismos de parceria e colaboração.

Art. 2º – O Programa ora instituído fica vinculado à Secretaria Estadual do Trabalho, Cidadania e Assistência Social e será coordenado por uma Comissão, de caráter consultivo, denominada Câmara Técnica.

§ 1º – A Câmara Técnica será composta por nove (09) membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo três (03) representantes de entidades e organizações de assistência social, indicados pelo Conselho Estadual de Assistência Social, três (03) representantes das entidades empresariais e três (03) representantes do Governo do Estado, todos com prazo de exercício de 2 (dois) anos, podendo ser prorrogado por mais dois anos.

§ 2º – As entidades e organizações de assistência social com representação no Conselho Estadual de Assistência Social não poderão ser indicadas para a composição da Câmara Técnica.

§ 3º – O exercício das atividades dos membros da Câmara Técnica não será remunerada, cabendo à Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social o custeio das despesas decorrentes das atividades da Câmara Técnica bem como o suporte operacional para funcionamento da mesma.

§ 4º – A Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social designará um secretário executivo para a Câmara Técnica.

Art. 3º – São atribuições da Câmara Técnica:

manter e gerenciar o cadastro das entidades e organizações de assistência social e das empresas que pretendam integrar o Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social;

elaborar critérios de seleção dos projetos e submeter à deliberação do Conselho Estadual de Assistência Social/RS;

analisar e emitir parecer sobre os projetos a serem desenvolvidos nos termos desta Lei;

submeter à deliberação do Conselho Estadual de Assistência Social/RS os projetos selecionados e os respectivos pareceres;

propor os procedimentos de repasse dos recursos às entidades e organizações de assistência social, submetendo à aprovação do Conselho Estadual de Assistência Social/RS;

Art. 4º – Estarão habilitadas a participar do Programa instituído por esta Lei as entidades e organizações de assistência social que comprovarem:

I. inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social e/ou no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente da respectiva cidade;

registro na Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social;

comprovação de regularidade relativa junto ao INSS e de Tributos Estaduais.

Art. 5º – As empresas que pretendam participar do Programa instituído por esta Lei deverão habilitar-se mediante:

I. comprovação de regularidade relativa às obrigações trabalhistas e junto à Fazenda Estadual;

II. apresentação do Balanço Social previsto na Lei nº 11.400, de 18 de janeiro de 2000.

Art. 6º – Compete ao Conselho Estadual de Assistência Social /RS, nos termos da Lei Federal nº 8.742/93, da Resolução nº 207 do CNAS e da Lei Estadual nº 10.716/96 com as alterações introduzidas pela Lei nº 11.482/2000:

I – deliberar sobre os critérios de seleção dos projetos propostos pela Câmara Técnica;

II – deliberar sobre os projetos e pareceres selecionados pela Câmara Técnica;

III – deliberar sobre os procedimentos de repasses dos recursos para entidades e organizações de assistência social propostos pela Câmara Técnica;

V – publicar no Diário Oficial do Estado os critérios de seleção dos projetos e posteriormente, a relação dos projetos selecionados;

VI – acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos projetos selecionados pelo Programa instituído por esta Lei.

Art. 7º – O Governo do Estado com o objetivo de reconhecer o compromisso das empresas com a inclusão social concederá o selo de certificação "Compromisso com a Inclusão Social", que poderá ser aplicado em todos os materiais de divulgação das empresas.

Art. 8º – As empresas contribuintes do ICMS que financiarem projetos aprovados pelo Conselho Estadual de Assistência Social, nos termos desta Lei, poderão compensar, por meio de crédito fiscal presumido, até 75% (setenta e cinco por cento) do valor comprovadamente aplicado no projeto com ICMS a recolher, discriminado em guia informativa não anual.

§ 1º – A compensação a que se refere este artigo dar-se-á mediante a apropriação do crédito fiscal presumido calculado, conforme enquadramento nas faixas da tabela a seguir, pela soma do valor resultante da aplicação do percentual da coluna 3 sobre o saldo devedor do mês imediatamente anterior, desconsiderado o valor do crédito fiscal de que trata este artigo apropriado naquele mês, com o valor do adicional correspondente da coluna 4.

Faixa (1)	Saldo Devedor (R\$) (2)	Percentual (3)	Adicional (R\$) (4)
I	até 10.000,00	20%	0,00
II	acima de 10.000,00 até 20.000,00	15%	500,00
III	acima de 20.000,00 até 40.000,00	10%	1.500,00
IV	acima de 40.000,00 até 80.000,00	5%	3.500,00
V	acima de 80.000,00	3%	5.100,00

§ 2º – A apropriação do crédito fiscal fica condicionada a que o contribuinte esteja em dia com o pagamento do ICMS devido, e com as contribuições ao Programa Estadual de Solidariedade de que trata o art.5º, § 1º, da Lei

nº 11.196, de 15 de julho de 1998, se participante deste.

Art.9º – O Estado do Rio Grande do Sul encaminhará proposta de Convênio ao Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, solicitando autorização para a concessão de isenção do ICMS nas saídas de mercadorias utilizadas em programas, projetos e ações de inclusão e promoção social, aprovadas pelo Conselho Estadual de Assistência Social, nos termos desta Lei.

Art. 10 – Anualmente, lei de iniciativa do Governador do Estado fixará o valor do limite global que poderá ser compensado pelas empresas, em função da aprovação de projeto pelo Conselho Estadual de Assistência Social, na forma prevista no art.8º, que não poderá ser superior a 0,5% da receita tributária líquida.

§ 1º – Os recursos oriundos do programa instituído pela Lei nº 11.196, de 15 de julho de 1998, conforme definido em regulamento, poderão ser aplicados nas ações de inclusão e promoção social referidas no art.1º desta Lei.

§ 2º – Os recursos oriundos do programa instituído pela Lei nº 11.196/98, conforme definido em regulamento, poderão ser deduzidos do valor do limite global fixado.

§ 3º – Embora atingido o limite global referido no caput, será garantida a continuidade da seleção de novos projetos que atendam os critérios estabelecidos, possibilitando sua inclusão no Programa, na hipótese de não implementação daqueles aprovados.

Art. 11 – O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 12 – As despesas decorrentes desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 13 – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 14 – Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 29 de novembro de 2002.

## ANEXO 2 – ALTERAÇÃO LEI DE SOLIDARIEDADE 2007 – PAIPS E REDE

LEI Nº 12.761, DE 10 DE AGOSTO DE 2007.

Introduz alterações na LEI Nº. 11.853, de 29 de novembro de 2002, que instituiu o Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social e dá outras providências.

A GOVERNADORA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º – Os §§ 1º e 2º do art. 8º da LEI Nº 11.853, de 29 de novembro de 2002, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 8º

§ 1º – A compensação a que se refere este artigo, dar-se-á mediante a apropriação do crédito fiscal presumido, calculado conforme enquadramento nas faixas da tabela a seguir, pela soma do valor resultante da aplicação do percentual da coluna 3 sobre o saldo devedor do mês imediatamente anterior, desconsiderando o valor do crédito fiscal de que trata este artigo apropriado naquele mês, com o valor do adicional correspondente da coluna 4.

Faixa	Saldo Devedor (R\$)	Percentual	Adicional (R\$)
(1)	(2)	(3)	(4)
I	até 50.000,00	20%	0,00
II	até 100.000,00	15%	2.500,00
III	até 200.000,00	10%	7.500,00
IV	até 400.000,00	5%	17.500,00
V	acima de 400.000,00	3%	25.500,00

§ 2º – A apropriação do crédito fiscal fica condicionada a que o contribuinte esteja em dia com o pagamento do ICMS devido."

Art. 2º – Fica acrescentado o art. 10-A na LEI Nº 11.853/2002, com a seguinte redação:

"Art. 10-A – As entidades que aprovarem projetos junto ao programa destinarão 5% (cinco por cento) do valor total de cada projeto para a constituição de fundos financeiros permanentes para sustentabilidade das organizações que atendam aos requisitos estabelecidos no art. 4º desta Lei.

§ 1º – Os fundos de que trata o "caput" deverão ter caráter permanente, mantendo-se indisponíveis os valores utilizados para sua constituição e outros recursos que lhe venham a ser destinados, sendo sua utilização restrita somente aos resultados financeiros obtidos com a respectiva aplicação

§ 2º – Os fundos financeiros permanentes serão integrados pelos recursos previstos no "caput", além de outros que lhe forem destinados por pessoas físicas e jurídicas, e serão vinculados a Fundações de direito privado veladas pelo Ministério Público.

§ 3º – As entidades de que trata o parágrafo anterior, deverão estar previamente autorizadas para o fim a que se destina esta Lei pela Secretaria da Justiça e Desenvolvimento Social, submetendo-se à disciplina da Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, enquanto não promulgada lei estadual.

§ 4º – Na hipótese da dissolução da entidade os recursos do fundo a ela vinculados serão transferidos para outro vinculado à pessoa jurídica igualmente qualificada nos termos da Lei Federal referida no § 3º.

§ 5º – A cada final de exercício financeiro, deverá ocorrer a devida prestação de contas acerca da aplicação dos recursos de que trata este artigo, a qual será encaminhada à Secretaria da Justiça e Desenvolvimento Social e ao Conselho Estadual de Assistência Social."

Art. 3º – Ficam revogados os §§ 1º e 2º do art. 10 da LEI Nº 11.853/2002.

Art. 4º – A presente Lei será regulamentada, no que couber, pelo Poder Executivo.

Art. 5º – Esta Lei entra em vigor data da sua publicação.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 10 agosto de 2007.

S676p Soares, Erika Scheeren  
**O paralelismo da rede parceria social do RS com  
a política nacional de assistência social / Erika  
Scheeren Soares. – Porto Alegre, 2012.  
247 f.**

Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de  
Serviço Social, PUCRS.

Orientadora: Dra. Leonia Capaverde Bulla

1. Assistência Social – Brasil. 2. Controle  
Social.

3. Política Social. 4. Sistema Único de Assistência  
Social. I. Bulla, Leonia Capaverde. II. Título.

**CDD 361.981**

**Ficha catalográfica elaborada pela  
Bibliotecária Salete Maria Sartori, CRB 10/1363**