

stricto  
**SENSU**  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

ÉRICA MONTEIRO DO BOMFIM BORDIN

A GESTÃO SOCIAL NO CONTEXTO DAS  
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL:  
DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA

Porto Alegre, 2009

**PUCRS**

 **PRPPG**  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

ÉRICA MONTEIRO DO BOMFIM BORDIN

A GESTÃO SOCIAL NO CONTEXTO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE  
CIVIL: DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como pré requisito para obtenção de título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Professora Doutora Ana Lúcia Suárez Maciel

Porto Alegre, 2009

ÉRICA MONTEIRO DO BOMFIM BORDIN

A GESTÃO SOCIAL NO CONTEXTO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE  
CIVIL: DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA

Esta Dissertação foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para obtenção de Título de:

**Mestre em Serviço Social**

E aprovada na sua versão final em 20 de março de 2009, atendendo às normas da legislação vigente da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

Professora Doutora Jussara Maria Rosa Mendes  
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

Banca Examinadora:

Professora Doutora Ana Lúcia Suárez Maciel  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Professora Doutora Jane Cruz Prates  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Professora Doutora Marilene Maia  
Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS)

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Deus,

Que me despertou para os grandes problemas sociais, aos quais não posso mais ficar indiferente. Através de seu filho Jesus que me ensinou princípios do Socialismo (acho que Marx aprendeu muito com ele), nos quais acredito e para cuja construção espero contribuir,

“E todos os que criam estavam juntos, e tinham tudo em comum. E vendiam suas propriedades e bens, e repartiam com todos, segundo a necessidade de cada”. (BÍBLIA, Atos 2.44 e 45)

“E era um o coração e a alma da multidão dos que criam, e ninguém dizia que coisa alguma do que possuía era sua própria, mas todas as coisas lhes eram comuns. (...) Não havia, pois, entre eles necessitado algum; porque todos os que possuíam terras ou casas, vendendo-as, traziam o preço do que fora vendido, e o depositavam aos pés dos apóstolos. E repartia-se a qualquer um que tivesse necessidade”. (BÍBLIA, Atos 4.32, 34 e 35)

Enfim, me ensinou que a verdadeira religião é: “aprender a fazer o bem, buscar justiça, acabar com a opressão e cuidar dos necessitados”, todos, independente da fé que professem. (Tiago 1.27 e Isaías 1.16-17)

Obrigada, Deus, pela realização desse sonho, pelo sustento, cuidado e capacitação... Que isso possa realmente me possibilitar fazer a diferença na vida de muitas pessoas!

## AGRADECIMENTOS

“... ninguém educa ninguém,  
ninguém educa a si mesmo,  
os homens se educam entre si,  
mediatizados pelo mundo”  
Paulo Freire

### **Ao meu amor, amigo e companheiro Rogério,**

Muito obrigada por me amar, cuidar de mim, e me dar o respaldo de que precisava para a realização desse sonho... Te amo cada dia mais, através de um amor mais maduro e incondicional, e desejo construir ainda muitas coisas ao teu lado.

### **Aos Meus familiares:**

Aos meus pais, muito obrigada pelo amor e apoio. Mesmo à distância, sei que foram meus maiores torcedores e me sustentaram em oração.

Ao meu irmão, cunha irmã e lindas sobrinhas Giovanna e Olívia, que apesar da distância, sempre estiveram muito próximos e presentes...

### **AMO VOCÊS**

### **Ao Pastor, Amigo e Chefe Cabral**

Obrigada por ter acreditado no sonho de um projeto social e por ter confiado a mim sua gestão,

Obrigada pelo exemplo de líder,

Obrigada pela amizade e pelo carinho,

Obrigada por sua presença em nossas vidas,

E, como você diz, é uma honra trabalhar ao seu lado.

### **Ana Cabral, minha amiga irmã**

Obrigada pela amizade, pelas conversas, pelos desabafos...

Obrigada por ter sido a pessoa com quem pude compartilhar todas minhas dores e alegrias...

Obrigada por fazer parte da minha vida... TE AMO!

### **COESO,**

Muito obrigada a toda a equipe, as crianças e familiares por terem partilhado comigo esse sonho,

Obrigada pela paciência, e por entenderem que estamos todos aprendendo, inclusive eu.

Com certeza, em alguns momentos eu errei, mas fica a certeza de que aprendi e serei melhor depois desta experiência.

### **Minha Mestre Ana Lúcia,**

Você participou da minha formação em momentos importantíssimos para minha vida profissional. Primeiro na graduação, ajudando-me a perceber o que realmente é ser uma Assistente Social competente e comprometida, além de despertar em mim um enorme desejo de apreender sempre mais, de crescer e expandir meus conhecimentos.

Que grata surpresa te encontrar novamente nesse novo momento de formação, e que alegria te ter como minha orientadora!

Obrigada por participar dessa caminhada, não me dando todas as respostas, permitindo-me e instigando-me a crescer, e por me ajudar a encontrar os caminhos quando estava meio perdida...

Obrigada por partilhar comigo esse sonho de uma Gestão Social que possa realmente contribuir com a efetivação da cidadania, articulando Governo, Sociedade Civil e Empresas!  
Muito Obrigada!

**Aos mestres,**

Sou grata a todos professores que contribuíram com o meu crescimento, mas quero agradecer em especial...

À Prof<sup>a</sup> Jane, obrigada pelo crescimento proporcionado em sala de aula, onde nos encontramos muitas vezes, mas também pela acolhida, pela generosidade e pelo afeto... Você é uma daquelas pessoas que amamos assim que vemos, gratuitamente... Obrigada por ter dividido comigo a sala de aula na ocasião do estágio docente, e pela disponibilidade de me responder aos “helps”, que não foram poucos, principalmente durante a licença da Ana... Muito obrigada!

À Prof<sup>a</sup> Marilene e à Prof<sup>a</sup> Eloisa, que, apesar de nunca terem sido minhas professoras em sala de aula, muito me ensinaram através de suas produções, e pela valiosa participação na minha qualificação de Mestrado. Obrigada pela sua generosidade e disponibilização.

**CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior**

Sou grata pela oportunidade de ter realizado o Mestrado com dedicação exclusiva, e espero poder devolver esse investimento em forma de contribuição para a construção de uma sociedade melhor.

**NEST - Núcleo de Estudo e Pesquisa em Saúde e Trabalho**

Obrigada à Coordenadora Prof<sup>a</sup> Jussara, Prof<sup>a</sup> Belinha e colegas docentes pelo espaço de aprendizado, estudo e debate... Especialmente ao Grupo de Pesquisa coordenado pela Prof<sup>a</sup> Ana Lúcia, onde juntamente com minhas queridas Marga, Vivi, Aline e Marisa tivemos um espaço de aprendizado, mas também de afeto... Amo todas vocês!

**Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social**

Obrigada à equipe coordenadora do Programa, em especial à Secretária da Pós-Graduação, nas pessoas da Juliana e do Antônio, pela atenção, disponibilidade e paciência!

Se os fracos não têm a força das armas,  
Que se armem com a força do seu direito,  
Com a afirmação do seu direito,  
Entregando-se por ele a todos os sacrifícios necessários  
Para que o mundo não lhes desconheça  
O caráter de entidades dignas de existência  
Na comunhão internacional.  
**Rui Barbosa**

Quero a utopia, quero tudo e mais  
Quero a felicidade nos olhos de um pai  
Quero a alegria muita gente feliz  
Quero que a justiça reine em meu país  
Quero a liberdade, quero o vinho e o pão  
Quero ser amizade, quero amor, prazer  
Quero nossa cidade sempre ensolarada  
Os meninos e o povo no poder, eu quero ver  
São José da Costa Rica, coração civil  
Me inspire no meu sonho de amor Brasil  
Se o poeta é o que sonha o que vai ser real  
Bom sonhar coisas boas que o homem faz  
E esperar pelos frutos no quintal  
Sem polícia, nem a milícia, nem feitiço, cadê poder ?  
Viva a preguiça viva a malícia que só a gente é que sabe ter  
Assim dizendo a minha utopia eu vou levando a vida  
Eu viver bem melhor  
Doido prá ver meu sonho teimoso um dia se realizar  
**Milton Nascimento (Coração Civil)**

“A vantagem disto?  
Acho que, sobretudo, abrir o espaço para o sonho.  
No cativeiro os presos sonham com a liberdade  
E no exílio aparecem as canções do retorno.  
Um horizonte de esperança.”  
**Rubem Alves**

## RESUMO

O presente estudo investiga a Gestão Social, objetivando analisar sua configuração no contexto das organizações da sociedade civil de Porto Alegre, que compõem a rede sócio-assistencial, visando contribuir com subsídios para um trabalho viabilizador da cidadania. Trata-se de um estudo qualitativo, referenciado no método dialético-crítico. Interessa, nos marcos desta dissertação, compreender os processos sociais que permeiam a constituição de um modelo de Gestão Social emergente, firmado por pactos sociais entre as instâncias sociais e efetivado em espaços públicos não-estatais. Como lócus de estudo nos debruçamos em organizações da sociedade civil vinculadas à Política de Assistência Social, enfocando suas relações com o Estado e com as instâncias de controle social, relações essas permeadas de conflitos e de interesses, porém relações que reforçam o processo de democratização, em prol da efetivação e a expansão dos direitos sociais. O processo de gestão nessas organizações da sociedade civil, em cuja gênese, não há motivação político e/ou ideológica, apresenta várias fragilidades, que necessitam de aprimoramento, profissionalização e de participação dos trabalhadores e usuários. Como conclusões do estudo, refletiremos a respeito de qual tem sido a contribuição dessas organizações da sociedade civil à Gestão Social, limitada à execução da política, ou com potencial de se constituir como um espaço contra-hegemônico, baseado nas demandas da população, e não em interesses privativos.

**Palavras-Chaves:** Gestão Social – Sociedade Política e Sociedade Civil – Organizações da Sociedade Civil – Política de Assistência Social – Processo de Gestão



## ABSTRACT

The present study investigates the social management, on purpose to analyze its configuration in the contest of the organizations of the civil society of POA, that compose the social services, to aim to contribute with subsidies to a work of citizenship. Its about a qualify study, report in a critical dialectic method. It matters, in this landmarks of this paper, to understand the social process that permeate the constitution of a model of a emergent social management established with social pacts beturen the social instances and effective in public areas no-states-owed. In focus of study we learn over in organizations or civil society linked in politic of social services, hanging its relations, with the state and with its instances of social control, these relations permeate of conflicts and of interests, but its relations reinforce the process of democratization, for the effective and the expansion of the social rights. The process of management in these organizations of the civil society, that doesn't have in its genese politic and/or ideological, presents a lot of fragilities, that need improvement, training and the participation of the workers and the users. To finish the study, we will reflect on the contribution of these organizations of the civil society to the publish social management, limited the execution of the politic, or with potential to be like and area contra-hegemonic based in the demand of the population, and not based in private benefits.

**Keywords:** Social Management – Political Society and Civil Society – Organizations of Civil Society – Politic of Social – Process of Management

## Lista de Quadros

Quadro nº01 - Síntese dos autores, conceitos e ênfases no estudo da Gestão Social	31
Quadro nº02 - Concepções de Política de Assistência Social	54
Quadro nº03 - Concepções de Rede Socioassistencial	64
Quadro nº04 - Estratégias usadas pelas OSCs para trabalhar as concepções de controle social e assistência social com os usuários	77
Quadro nº05 - Incentivo das OSC aos usuários para participação do Controle Social	79
Quadro nº06 - Processo de Constituição das OSC Pesquisadas	91
Quadro nº07 - Matriz Institucional Múltipla	112
Quadro nº08 - Síntese comparativa do processo de gestão das OSC pesquisadas	113
Quadro nº09 - Funções Gerenciais – Planejamento	114
Quadro nº10 - Funções Gerenciais – Organização	116
Quadro nº11 - Funções Gerenciais – Direção	119
Quadro nº12 - Funções Gerenciais – Controle	120
Quadro nº13 - Participação dos trabalhadores no processo de gestão	121
Quadro nº14 - Participação dos usuários no processo de gestão	123
Quadro nº15 - Modalidades de Mobilização de Recursos	127
Quadro nº16 - Identificação dos Sujeitos Pesquisados – FASC e CMAS	135
Quadro nº17 - Identificação dos Sujeitos Pesquisados – OSC	136
Quadro nº18 - Quadro Metodológico	139
Quadro nº19 - Articulações das esferas de representação	145
Quadro nº20 - Postura do Estado em relação ao controle social	147
Quadro nº21 - Relação Perfil do Conselheiro e da Comunidade com Controle Social	150
Quadro nº22 - Questão Partidária	151
Quadro nº23 - Papel da FASC	156
Quadro nº24 - Primazia do Estado na condução da Política	158
Quadro nº25 - Papel dos OSCs	161
Quadro nº26 - Processo de Conveniamento	163
Quadro nº27 - Processo de Supervisão	165
Quadro nº28 - Exigências da FASC para manutenção do convênio	168
Quadro nº29 - Formulação da Política de Assistência Social	172
Quadro nº30 - Relação da FASC e OSCs	175
Quadro nº31 - Relação entre as OSCs	178

## Lista de Gráficos

Gráfico nº01 - Faixa Etária	142
Gráfico nº02 - Formação Profissional	142
Gráfico nº03 - Tempo de Trabalho na OSC	143

## Lista de Tabelas

Tabela nº01 -	Crescimento das FASFIL	94
Tabela nº02 -	Motivos da não participação na PEAS	95

## Lista de Figuras

Figura nº01 -	Ênfase dos Conceitos de Gestão Social	33
Figura nº02 -	Construção do Conceito de Gestão Social	33
Figura nº03 -	Estado Ampliado	36
Figura nº04 -	Funções Gerenciais	109
Figura nº05 -	Níveis das Funções Gerenciais	110
Figura nº06 -	Modelo Estrutural Moderno	129

## Lista de Siglas

ABONG	Associação Brasileira de ONGs
ASS	Associação
CC	Cargo de Confiança
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEMPRE	Cadastro Central de Empresas
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONCEBAS	Conselho de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CORAS	Comissão Regional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CRB	Coordenação da Rede Básica
CRE	Coordenação da Rede Especializada
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DEM HAB	Departamento Municipal de Habitação
EB	Entidade Beneficente
EBES	Estado de Bem-Estar Social
EPS	Entidade Prestadora de Serviços
EUA	Estados Unidos da América
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
FASFIL	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos
FG	Função Gratificada
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GIFE	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
GPO	Gabinete de Programação Orçamentária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OGs	Organizações Governamentais
ONGs	Organizações Não Governamentais
OP	Orçamento Participativo
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OS	Organizações Sociais
PEAS	Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PT	Partido dos Trabalhadores
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RH	Recursos Humanos
SASE	Serviço de Apoio Sócio Educativo
SC	Sociedade Civil
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UAMPA	União das Associações de Moradores de Porto Alegre

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	16
1. GESTÃO SOCIAL EMERGENTE: AS NOVAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL .....	21
1.1 ESTADO AMPLIADO E SUAS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO SOCIAL .....	36
1.1.2 O Estado e o Sistema de Proteção Social Brasileiro .....	44
2. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO LÓCUS PRIVILEGIADO DE ESTUDO .....	52
2.1 Concepção de trabalho em rede e a Rede Socioassistencial .....	61
2.2. Conselhos: Instâncias Mediadoras de Controle Social .....	67
2.3. Participação dos usuários na política de assistência social .....	74
2.4 O Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre .....	81
3. A REALIDADE DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL .....	87
3.1 Trajetória Histórica das Organizações da Sociedade Civil .....	87
3.2 Organizações da Sociedade Civil na atualidade .....	94
3.2.1 Clareando Termos em torno das Organizações da Sociedade Civil .....	97
3.2.2 As Organizações da Sociedade Civil e as figuras jurídicas .....	99
3.2.3 Qualificações Aplicáveis às Organizações da Sociedade Civil .....	101
4. O PROCESSO DE GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL -	107
4.1 Mobilização de Recursos .....	124
5. PERCURSO METODOLÓGICO .....	130
5.1 Etapas do Estudo .....	140
5.2 Caracterização dos Sujeitos e Organizações Pesquisadas .....	141
6. A CONFIGURAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	145
PROPOSIÇÕES FINAIS: CAMINHOS POSSÍVEIS PARA EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA .....	181
REFERÊNCIAS .....	188
APÊNDICES .....	203



## INTRODUÇÃO

Ao se olhar para o contexto brasileiro atual, não se pode negar o fenômeno que estamos vivendo, em que o Estado tem compartilhado com o mercado e a sociedade civil as respostas às demandas sociais que emergem da sociedade, configurando assim uma esfera pública não estatal.

Sabe-se que o Terceiro Setor<sup>1</sup> está em pleno crescimento no mundo, entretanto, existe uma grande dificuldade no dimensionamento real dessas organizações da sociedade civil, pois se trata de um setor muito abrangente, no sentido de abarcar organizações muito heterogêneas.

A relevância de um estudo direcionado para esta área pode ser justificada por três aspectos da realidade: a dimensão econômica que as organizações da sociedade civil têm apresentado; a valorização da associação de pessoas que demandam valores e direitos, sob uma lógica que se diferencia de expressões do poder do Estado ou do mercado, mas que com eles dialogam; e o interesse teórico que a categoria *público* revela, entendida como expressão da natureza participativa e de disponibilidade dos instrumentos, para usufruto de bens e serviços (CABRAL, 2007).

Acrescentamos a esses aspectos citados acima, o interesse e compromisso político no sentido de poder dar visibilidade à constituição da categoria público, e como ela tem transformado (produção e reprodução) as relações sociais, no âmbito da temática estudada. Segundo Guareschi (1992), os aspectos políticos estão intrinsecamente vinculados à discussão das maneiras em que determinada prática (re) produz relações sociais, mesmo que isso não seja diretamente desejado pelos atores.

Não queremos ficar de fora desse fenômeno, como meros espectadores, apenas criticando e inferindo que o Estado se omite das suas obrigações, o mercado investe no “social” em mérito próprio, e a sociedade civil organizada mescla atitudes caritativas e assistencialistas. Em que pese a coexistência desses fenômenos,

---

<sup>1</sup> Não usaremos esse termo (que será discutido no capítulo 3), no decorrer do trabalho, apenas quando for referido pelos autores, e sim organizações da sociedade civil, entendidas como associações e/ou fundações de direito privado sem fins lucrativos com finalidade pública.

queremos ir além da aparência e compreender como se articulam e quais os seus impactos junto à política de assistência social.

O desejo e a inquietação por realizar essa pesquisa nasceram da experiência profissional, como Assistente Social, vivenciada em seis organizações da sociedade civil a partir de 2003, sendo esse um tema muito afeto à nossa categoria, apesar de pouco trabalhado e adensado. As organizações nas quais trabalhamos eram heterogêneas em suas características e desenvolviam projetos diferenciados dentro da política de assistência social. No entanto, observávamos muitas semelhanças em determinados fatores, tais como as dificuldades na gestão, tanto no que concerne aos recursos financeiros, quanto na gestão de pessoas e falta de compreensão por parte dos gestores da política de assistência social, assim como das temáticas específicas abordadas por cada uma das organizações, tais como política para criança e adolescente, abrigagem, política para pessoas com deficiência. Foram muito mais as semelhanças do que as diferenças, com que nos deparamos no cotidiano profissional, que nos estimularam a trazer esses fenômenos para o debate.

Diante disso, propomos a elaboração deste trabalho que tem como problema de pesquisa: *Como está configurada a Gestão Social no contexto das organizações da sociedade civil, que compõem a rede socioassistencial de Porto Alegre / RS?* Sendo nosso objetivo geral *analisar a configuração da Gestão social no contexto das organizações da sociedade civil de Porto Alegre, que compõem a rede sócio-assistencial, visando contribuir com subsídios para um trabalho viabilizador da cidadania*. Nossos objetivos específicos foram construídos da seguinte forma: desvendar como se estabelece a interface e a relação entre as organizações da sociedade civil, o Estado e as instâncias de controle social; investigar como se caracteriza o processo de gestão em organizações da sociedade civil e quais seus condicionantes; identificar a trajetória histórica das organizações da sociedade civil, a partir de sua gênese, desenvolvimento e estruturação; e verificar qual tem sido a contribuição das organizações da sociedade civil na Gestão Social.

A pesquisa é do tipo qualitativa e referenciada no método dialético crítico, tendo sido elencadas as seguintes categorias explicativas da realidade: Gestão Social, Relação entre Estado e Sociedade Civil, Controle Social e Organizações da

Sociedade Civil, que serão conceituadas no decorrer do trabalho.<sup>2</sup> As categorias dialéticas do método, serão trabalhadas de modo transversal em todo o processo, sendo elas: historicidade, contradição, totalidade e hegemonia.

A nossa amostra foi não-probabilística, realizada a partir de uma escolha dirigida. Num primeiro momento, foram realizadas as entrevistas com os **representantes da Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC**, gestora estatal na esfera municipal da Política de Assistência Social, sendo que seus representantes foram indicados por um dos gestores da Fundação, e as entrevistas com os **conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS**, que também foram indicados pelo próprio conselho. Num segundo momento realizamos a aproximação para realização da pesquisa em duas **organizações da sociedade civil**, com o recorte baseado nos seguintes critérios: serem registradas no CMAS e conveniadas com a FASC, ou seja, desenvolverem projetos vinculados à Política de Assistência Social, conforme artigo 3º da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.

Além do adensamento teórico a partir da revisão bibliográfica, que foi realizada durante todo o processo, utilizamos três técnicas para coleta dos dados: Entrevistas, análise documental e observações assistemáticas.

A análise dos dados será realizada, utilizando a técnica de análise de conteúdo para os dados qualitativos, com base em Bardin (1977); e, para os dados quantitativos, será realizado tratamento estatístico, através de medidas de comparação de frequências a partir da explicitação de valores absolutos e relativos. Para a representação dos dados serão utilizados gráficos, quadros e tabelas, simples, de única entrada.

A análise que nos propomos fazer, “recusa visões unilaterais, que apreendem dimensões isoladas da realidade, sejam elas de cunho economicista, politicista ou culturalista. A preocupação é afirmar a óptica da totalidade na apreensão da dinâmica da vida social” (p. 24). Enfim, a reprodução das relações sociais deve ser tratada no seu vir a ser, como totalidade histórica não acabada, resgatando o movimento global do capital, seu ciclo ininterrupto de produção, distribuição, troca e consumo. Trata-se de um processo complexo e denso de contradições de classe (capital e trabalho), que se amplificam em contradições sociais (burguesia e

---

<sup>2</sup> Além dessas categorias analíticas, outras categorias explicativas da realidade se fizeram necessárias para fundamentar nosso trabalho, como Trajetória Histórica, Gestão, Política de Assistência Social, Redes, Cidadania, Democracia e Participação.

proletariado) e políticas (governados e governantes). Essa ampliação da abrangência da análise, antes centrada privilegiadamente na esfera da produção, permite apreender os fetiches presentes na totalidade das formas de produção e de distribuição da mais-valia (IAMAMOTO, 2008).

Os assistentes sociais têm o desafio de desenvolver a capacidade de decifrar a realidade e construir propostas criativas e capazes de preservar e efetivar direitos; sendo assim, esperamos que nosso trabalho contribua de alguma maneira nesse sentido.

Iniciamos o capítulo 1 analisando a atual conjuntura, enfocando as relações que têm se estabelecido entre Estado, mercado e sociedade civil, assim como os papéis que vêm desempenhando no que se refere às políticas sociais, e o modelo de Gestão Social que daí emerge. Discutiremos ainda os princípios do Estado Ampliado, que baseia nossa concepção de Estado – Sociedade Política e Sociedade Civil, tentando desvendar como esse Estado Ampliado tem se configurado na contemporaneidade, passando a analisar brevemente o Estado de Proteção Social Brasileiro.

A seguir, no capítulo 2, passamos à análise específica da Política de Assistência Social, nosso foco de estudo, enfatizando o trabalho em rede e a rede socioassistencial, as instâncias de controle social na esfera do município, sendo o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e as Comissões Regionais de Assistência Social – CORAS, assim como a participação dos usuários nesses espaços.

No capítulo 3 dirigiremos o olhar para as organizações da sociedade civil, enfocando sua trajetória histórica, sua constituição legal e como se organizam na atualidade. Passando em seguida, no capítulo 4, para a análise de sua gestão propriamente dita.

O percurso metodológico, o método que nos referencia e suas categorias, as categorias analíticas, os instrumentos usados para a coleta dos dados e a forma de análise de dados, assim como as etapas do estudo e a caracterização dos sujeitos e das organizações pesquisados serão descritas no capítulo 5.

No capítulo 6, realizaremos a análise dos dados referente à Questão Norteadora *“Como se estabelece a interface entre as organizações da sociedade*

*civil, o Estado e as instâncias de controle social?*”, correspondente a um dos nossos objetivos específicos.

Neste momento, cabe um esclarecimento da *arquitetura* de nosso trabalho. Por entendermos que nossa fundamentação teórica seria enriquecida à medida que fosse mediada com os dados empíricos, optamos por realizar esse diálogo no decorrer no trabalho. Com exceção dos dados referentes à questão norteadora referida acima. Diante disso, os cortes da análise de conteúdo serão enfatizados mais um ou outro, dependendo do conteúdo explicitado no “corpus de análise”.

E, finalmente, propomos a realização de uma reflexão, que possa contribuir com subsídios para caminhos mais efetivos dos direitos de cidadania, procurando articular todos os pontos decorridos no trabalho.

## 1. GESTÃO SOCIAL EMERGENTE: AS NOVAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

Neste capítulo procuramos compreender o contexto em que nos inserimos, fazendo uma análise de conjuntura, que nos ajudará no entendimento sobre o modelo de gestão social emergente. “A mundialização financeira unifica, dentro de um mesmo movimento, processos que tendem a ser tratados pelos intelectuais de forma isolada e autônoma: a **“reforma” do Estado, a reestruturação produtiva, a questão social, a ideologia neoliberal e as concepções pós-modernas**” (IAMAMOTO, 2008, p.37). Nesse sentido, procuraremos entender como esses processos incidem e constituem a Gestão Social.

A **reforma do Estado** tornou-se tema central nos anos 90, diante do desafio representado pela globalização, que limitava a autonomia dos Estados nacionais. O objetivo dessa reforma seria, para uns, reduzir o Estado ao mínimo, para outros, reconstruí-lo, para que pudesse fazer frente às novas realidades do mercado globalizado (PEREIRA; WILHEIM; SOLA, 1999).

A crise do Estado está na raiz dos processos de reforma, sendo necessária a adoção de uma perspectiva mais abrangente em termos da *crise de legitimação do Estado*, do qual tanto a crise fiscal quanto a crise no modo de intervenção do Estado na economia e na sociedade são as dimensões econômica e socialmente relevantes. A crise consiste numa articulação simultânea de três dimensões: 1) a crise da legitimação de um tipo de Estado, ou seja, das formas que assumiu historicamente enquanto ator constitutivo do processo de acumulação capitalista e de uma ordem social estabelecida nos quadros de um capitalismo periférico, incompleto e internamente desigual, no que se refere aos níveis de desenvolvimento; 2) a crise do Estado como efetividade da Lei, ou seja, sua capacidade de exercer autoridade política, de modo a garantir a efetividade da lei, universal e equitativamente, por todo o território sob sua jurisdição; e 3) a crise do Estado enquanto Estado nacional, ou seja, diante dos impactos da globalização, sendo um deles a maior fluidez das fronteiras nacionais nas quais, tradicionalmente, se afirmava e se legitimava o exercício da autoridade política (SOLA, 1999).

“Questões de reforma institucional são convencionalmente postuladas em termos da determinação de quais esferas da vida deveriam ser governadas pelas autoridades políticas, por trocas contratuais no mercado, ou por autogoverno e por comunidades de responsabilidade e associações no interior da sociedade civil” (OFFE, 1999). Nesse sentido, salientamos que a discussão sobre as reformas não se limita ao Estado, mas se trata da reforma da economia e da sociedade também.

No Brasil, a reforma do Estado, viabilizada no Governo Fernando Henrique Cardoso, foi sistematizada pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, sendo a fase áurea do neoliberalismo (apesar de se autodenominar de “projeto social-liberal”).

Dentre os argumentos do Plano Diretor da Reforma do Estado, dizia-se que a crise brasileira da última década foi uma crise do Estado, que se desviou de suas funções básicas, decorrendo numa crise fiscal, no esgotamento do modelo estatizante de intervenção na economia, e por fim na administração pública burocrática (BEHRING, 2003). A Reforma seguiria por alguns caminhos:

ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado – abertura comercial e privatizações –, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional; reforma da Previdência Social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado, aumentando sua eficiência (BEHRING, 2003, p. 178).

O capitalismo global e o seu braço político, o Consenso de Washington, forjaram esse movimento de reforma do Estado, onde o Estado deveria ser reduzido ao mínimo necessário ao funcionamento do mercado. Porém, o Estado fraco que emerge do consenso de Washington só é fraco no nível das estratégias de hegemonia e de confiança, pois, no nível da estratégia de acumulação, é mais forte do que nunca, na medida em que passa ao Estado a função de gerir e legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global (SANTOS, 1999).

Esse período foi marcado por uma nova ofensiva burguesa, mais uma vez adaptando-se às requisições do capitalismo mundial, configurando-se como uma **contra-reforma** na direção da flexibilização, competitividade, adaptabilidade e atratividade, na perspectiva de recompor a hegemonia burguesa no país, que havia sido arranhada no processo de redemocratização. O uso do termo contra-reforma parte da “perspectiva de que se está diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da idéia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança

significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e direção sociopolítica”. “O que faz pensar que se trata de uma estratégia político-ideológica para a busca de consensos e legitimidade, tendo em vista assegurar a direção intelectual e moral e, desta forma, a hegemonia do projeto neoliberal” (BEHRING, 2003, p. 128).

O sentido último da “reforma” proposta pelo governo FHC não apontou:

para a transformação do Estado num espaço público democraticamente controlado, na instância decisiva da universalização dos direitos de cidadania, mas (*visou*) submetê-lo ainda mais profundamente à lógica do mercado. Trata-se, na verdade, de uma “contra-reforma”, que tem dois objetivos prioritários: por um lado, em nome da “modernização”, anular as poucas conquistas do povo brasileiro no terreno dos direitos sociais, e, por outro, em nome da “privatização”, desmontar os instrumentos de que ainda dispúnhamos para poder nos afirmar como nação soberana em face da nova fase do imperialismo, da “mundialização do capital” (COUTINHO, 2000, p. 123).

“O processo de acumulação, que se faz cada vez mais irracional e violento, vem dissolvendo conquistas, à medida que a força do capital financeiro flexibiliza direitos, e o faz usando métodos democráticos tradicionais” (GENRO, 2008, p. 24).

Esse processo:

implica contradições básicas: por um lado, a igualdade jurídica dos cidadãos livres é inseparável da desigualdade econômica, derivada do caráter cada vez mais social da produção, contraposta à apropriação privada do trabalho alheio. Por outro lado, ao crescimento do capital corresponde a crescente pauperização relativa do trabalhador. Essa é a lei geral da produção capitalista, que se encontra na raiz da *questão social* nessa sociedade, que se expressa sob inéditas condições no atual contexto histórico (IAMAMOTO, 2008, p. 24).

As feições assumidas pela *questão social* são indissociáveis das responsabilidades dos governos e da liberdade dada aos movimentos do capital concentrado para atuar sem regulamentação e controle. Porém, “ainda que o fetichismo das finanças as apresente como potências autônomas frente à sociedade, elas só são operantes se existe produção de riqueza, que passa a contar com o apoio do Estado, como esteio do capital privado, que tem a função de administração das crises com políticas anticíclicas”. A banalização da vida humana, que se encontra na raiz da *questão social*<sup>3</sup> na era das finanças, é o resultado desse

---

<sup>3</sup> Questão social “apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades sociais da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum, onde 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, 1999, p.27)



processo, que “oculta e dissimula na sua superfície aparente e sedutora o processo interior que o gera e reproduz” (IAMAMOTO, 2008, p.21, 36-37).

Dentro da reforma do Estado brasileiro, uma das formas de transferir atividades para o setor privado foi a descentralização para o setor público não-estatal, de serviços ligados diretamente às políticas sociais. A lei de qualificação de entidades como *organizações sociais* (9637/98), a lei de qualificação de entidades como *Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público* (9790/99), e a lei do *Serviço Voluntário* (9608/98) foram iniciativas nesse sentido.

O surgimento do Novo Terceiro Setor na chamada reforma do Estado, por um lado, “ocorre no contexto da expansão de uma ortodoxia transnacional, o neoliberalismo e o Consenso de Washington”, e “por outro, uma parte do Terceiro Setor nos países centrais, (...) tem um papel decisivo na promoção, financiamento e operação das organizações não-governamentais nos países periféricos e semiperiféricos” (SANTOS, 1999, p. 257).

A grande crítica que se coloca é que as organizações do chamado Terceiro Setor não se constituíram, nesse momento histórico, “como uma rede complementar, como aponta o conceito constitucional da assistência social, mas como a forma primeira de viabilizar o atendimento das necessidades”, configurando-se um retrocesso histórico, “uma precipitada volta ao passado sem esgotar as possibilidades da política pública, sobretudo a de assistência social, na sua formatação constitucional”. Tratou-se de uma refilantropização da assistência social, a exemplo do Programa Comunidade Solidária, carro-chefe da política social da era Cardoso, coordenado pela primeira-dama, organizado por fora do sistema e ignorando a Lei Orgânica da Assistência Social (BEHRING, 2003, p. 253).

A reestruturação produtiva, a radicalização do projeto neoliberal, e a reestruturação do Estado no contexto do capital transnacionalizado, instauradas na contratendência de sua crise, em suas refrações no País, impulsionam a generalização das relações mercantis às mais recônditas esferas e dimensões da vida social, que afetam transversalmente: 1) a divisão do trabalho, 2) as relações entre as classes e 3) a organização da produção e distribuição de bens e serviços. Acaba por incidir na conformação da sociabilidade e da cultura, **reconfigurando o Estado e a sociedade civil**, redimensionando as lutas sociais. O resultado tem sido

uma nítida regressão dos direitos sociais e políticas públicas correspondentes, atingindo as condições e relações sociais (IAMAMOTO, 2008).

A orientação governamental de Lula não alterou significativamente em termos de política econômica, reforma tributária e reforma previdenciária do governo anterior. “O novo governo viu-se diante de circunstâncias adversas, em parte herdadas dos anteriores, em parte impostas pelo próprio sistema político e administrativo brasileiro, e em parte derivadas da estrutura econômica e financeira do capitalismo globalizado”. Foi feita uma opção pela cautela e pela governabilidade, que também representou “o ingresso do PT no universo da esquerda não-revolucionária: da esquerda que deseja justiça, democracia e reformas graduais, não mais o fim do capitalismo” (NOGUEIRA, 2004, p. 27).

Porém, podemos dizer que, em alguns pontos, esse processo descrito de reforma do Estado foi alterado a partir do início do governo Lula, principalmente no que diz respeito ao fortalecimento dos aparelhos estatais e das políticas sociais. Fortalece-se, então, nesse momento, o debate sobre um novo pacto social e a necessidade de uma nova contratualidade social, que havia iniciado no processo de democratização.

Segundo Genro<sup>4</sup>, durante a campanha eleitoral de 2002, e assim que assumiu a Presidência da República em janeiro de 2003, “o presidente Lula afirmou a necessidade política de o país ter uma nova contratualidade, frisando que não há saída política para o país, se nós não construirmos um **novo contrato social**” (p. 34, 2003), visando “sair de um modelo econômico de exclusão, de reprodução da informalidade, de aumento da concentração de renda, para um outro patamar civilizatório democrático, nos marcos de uma nova contratualidade” (2003, p. 36). E esse contrato estaria induzido pela Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e seu Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, vinculada diretamente ao presidente da República, com função técnica e política, na busca de se criar um grande diálogo de concertação<sup>5</sup>,

---

<sup>4</sup> Tarso Genro, no Governo Lula, foi Ministro da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (2003), Ministro da Educação (2004-2005), Ministro das Relações Institucionais (2006), e desde 2007 é Ministro da Justiça. Em 2005 assumiu a Presidência Nacional do Partido dos Trabalhadores.

<sup>5</sup> “Concertação que significa, em primeiro lugar, identificar os temas estruturantes de um novo Contrato social e, ato contínuo, significa buscar posições pactuadas, que possam ser amplamente majoritárias e também hegemônicas na sociedade. Tudo para transitarmos, com o menor custo político e social possível, para uma sociedade com mais igualdade, inclusiva, com altas taxas de crescimento econômico e radicalmente democrática”. Disponível em: <<http://www.tarsogenro.com.br/artigos/fullnews.php?id=5>>. Acesso em 25 de Fevereiro de 2009

que traduz a disputa pela possibilidade de construir uma nova maioria política no país e de alterar as condições hegemônicas até agora vigentes.

O CDES é um órgão majoritariamente da sociedade civil, de caráter consultivo da Presidência da República e aposta fundamentalmente na perspectiva de colaborar na definição dos grandes rumos do País de forma compartilhada. O diálogo social qualifica e viabiliza um projeto de desenvolvimento de longo prazo. O CDES tem o papel de colaborar na formação do juízo político do Governo, como instituição representativa da sociedade. Seu desafio é estabelecer o diálogo entre as **diversas representações da sociedade civil**, a fim de discutir as políticas públicas e propor as medidas necessárias para alavancar o crescimento do País<sup>6</sup>.

Porém, alguns meses depois da criação do CDES, surgiram alguns questionamentos na mídia. Genro, na ocasião, declara<sup>7</sup> que “o nosso país não tem tradição de diálogo e debate político “entre classes”, mas operou seus processos sociais, ou a partir principalmente da cooptação, como no processo de modernização originário do varguismo, ou a partir da eliminação violenta das forças adversárias, como ocorreu por ocasião do regime autoritário”. “O processo de reordenamento democrático das sociedades, na fragmentação social e na diluição do “público” na época “pós-moderna”, não será feito sem tensões reguladas. (...) Ora, se as tensões não forem incorporadas como método e regulação para um diálogo transformador, a democracia é que sucumbirá. O que poucos querem”.

Para Oliveira (2007), o CDES, com retórica contratualista, foi “pensado como um retrato, uma reprodução da “sociedade civil”: muitos empresários, de todos os ramos, (...) uma dúzia de sindicalistas, alguns intelectuais (...) e um representante da ABONG, a organização maior das ONGs brasileiras. O desbalanceamento das “representações” é evidente” (2007, p. 271), sendo que todos são escolhidos pelo Presidente e pelo Ministro do Conselho, “parecendo” não ter indicação por parte dos setores “representados”, o que para o autor pode viciar a formação e a independência do Conselho. Pareceu no princípio que ele seria realmente, como foi apresentado, o lugar de formação do consenso ou do novo contrato social, porém com uns poucos meses de existência o CDES logo se apagou.

---

<sup>6</sup>Disponível em: [http://www.cdes.gov.br/exec/notainformativa/exibe\\_notainformativa.php?p=f01200e46c415cda59c2f635e44aed652ad506be](http://www.cdes.gov.br/exec/notainformativa/exibe_notainformativa.php?p=f01200e46c415cda59c2f635e44aed652ad506be)>. Acesso em 25 de fevereiro de 2009.

<sup>7</sup>Declara em 28 de setembro de 2003 no seu site, através do artigo: As Premissas da Concertação. Disponível em: <http://www.tarsogenro.com.br/artigos/fullnews.php?id=5>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2009.

Segundo Dulci (2003), o presidente Lula não quer a sociedade na arquibancada, mas sim participando efetivamente de todo o jogo. Se a sociedade civil participar diretamente como ator político real do processo, como sujeito de disputa, as chances de um governo de mudança são muito maiores. O que não significa cooptação, nem perda de autonomia, mas sim politização dos movimentos sociais. O conceito com o qual nós trabalhamos é o de **governabilidade ampliada**<sup>8</sup>.

O objetivo do governo Lula seria o de socializar a política, o poder político, sem que o Estado abra mão de suas responsabilidades. A Constituição brasileira usa o conceito de **democracia participativa**, através de um novo sistema de participação popular que considere a autonomia da sociedade nas decisões e no controle do exercício do poder (DULCI, 2003).

Nesse sentido, “mesmo nos Estados democráticos, a confrontação, sobretudo quando visa forçar a abertura de espaços de democracia participativa em situações de democracia representativa de baixa intensidade, pode ser a forma mais eficaz de o Terceiro Setor contribuir para a reforma solidária e participativa do Estado” (SANTOS, 1999, p. 268).

Seis anos depois, Genro reafirma que “o imprescindível é a construção, na modernidade, de uma consciência emancipatória nova, de grupos de interesses, classes não dominantes, indivíduos conscientemente organizados, para os quais a melhor saída para uma existência digna e plena de sentido é dar efetividade aos direitos da constituição moderna” (2008, p. 20). E dessa forma:

promover a construção de uma nova esfera pública democrática e novas relações entre Estado e Sociedade: na verdade um **novo contrato social**. Através deste, a pretensão é de que o poder político se desloque, progressivamente, da força econômica das classes dominantes para as classes não dominantes, dos proprietários privados do capital financeiro para os setores produtivos públicos e privados e para os “não-proprietários” dos meios de produção, cujas ações sobre o Estado reformado sejam processadas através dos partidos, sindicatos, instituições não-governamentais e organizações de representação da sociedade civil (GENRO, 2008, p. 20).

O contrato social tinha sido aquele instrumento por meio do qual se havia tentado compatibilizar crescimento econômico com uma política de inclusão social, e essa discussão é retomada porque não se tem outro nome para tentar inverter essa situação terrível em que nos encontramos, em que se cria riqueza, mas se alimenta

---

<sup>8</sup> Podemos fazer um paralelo entre esse conceito de governabilidade ampliada e o de Estado Ampliado, no qual nos baseamos para conceituar Estado – sociedade política e sociedade civil no capítulo seguinte.

extraordinariamente a exclusão social. O objetivo do contrato social é impedir que a economia de mercado se transforme em uma sociedade de mercado através de regras. Regras no sentido de domínio de política de rendimentos e preços, controle de inflação, assim como efetivação de proteção social, previdência, política de saúde e educação, por exemplo. O autor fala de um contrato social de alcance médio, que não seja tão amplo, que seja por regiões ou por cidades, o que poderia facilitar sua efetivação, porém a economia brasileira está extremamente globalizada, o que dificulta um contrato nacional onde não haja coerência nacional. O desafio que se coloca é tentar viabilizar um contrato social nessas terríveis condições (SANTOS, 2003).

Podemos perceber que esse **contrato social** continua, no decorrer dos anos, a ser debatido e construído, e entendemos suas conclusões provisórias como **pactos sociais** que se firmam, sendo que enfocaremos neste estudo os pactos entre o Estado e a Sociedade Civil.

Há uma tendência em estabelecer uma **identidade entre organizações da sociedade civil e Sociedade Civil**, cuja polissemia é patente – reduzindo-se a um conjunto de organizações e excluindo os órgãos de representação política, como sindicatos e partidos, dentro de um amplo processo de despolitização. Dessa forma, a Sociedade Civil tende a ser interpretada como um conjunto de organizações distintas e “complementares”, destituídas dos conflitos e tensões de classes (IAMAMOTO, 2008).

Porém, tendo clara essa distinção, enfatizamos que organizações da sociedade civil (nosso foco de estudo e análise) não é sinônimo de Sociedade Civil, mas a compõem e não são destituídas de conflitos e tensões de classes. Os conflitos existentes que aparentemente podem ser de outra natureza – por interesses privados / particulares, são sim na verdade conflitos de projetos políticos distintos.

Acreditamos, que a complementaridade entre as organizações da sociedade civil e o Estado pode ser no Brasil uma grande via de criação de um espaço público não-estatal, assim como, de modo geral, pode demonstrar a grande distinção entre como o governo FHC pretendia se relacionar com esse setor, através da substituição, e o governo Lula, através da complementaridade, pois, segundo Santos

(1999) só o princípio do Estado pode garantir um **pacto político de inclusão** que assente na cidadania. Nesse sentido:

É necessário distinguir entre complementaridade e substituição. A substituição assenta na distinção entre funções exclusivas e funções não exclusivas do Estado que, por vezes, se designam por funções sociais deste. Por detrás desta distinção está a idéia de que, sempre que o Estado não demonstrar ter uma vantagem comparativa, deve ser substituído no exercício das funções não-exclusivas por instituições privadas mercantis ou do terceiro setor (SANTOS, 1999, p. 268).

Em geral, podemos dizer “que a emergência do terceiro setor significa que, finalmente, o terceiro pilar da regulação social na modernidade ocidental, o princípio da comunidade, consegue destronar a hegemonia que os outros dois pilares, o princípio do Estado e o princípio do mercado, partilharam até agora com diferentes pesos relativos em diferentes períodos” (SANTOS, 1999, p. 252).

*(...) o processo de reprodução das relações sociais não é mera repetição ou reposição do instituído; é também criação de novas necessidades, de novas forças produtivas sociais do trabalho, que aprofundam desigualdades e criam novas relações entre os homens na luta pelo poder político e pela hegemonia entre diferentes classes e grupos na sociedade. Trata-se, pois, de uma noção aberta ao vir a ser histórico, à criação do novo. Ela captura o movimento e a tensão das relações sociais entre as classes que as constituem, as formas mistificadas que as revestem, assim como as possibilidades de ruptura com a alienação pela ação criadora dos homens na construção da história (IAMAMOTO, 2008, p. 24).*

Enfim, as compreensões políticas e econômicas globais, as novas demandas de uma sociedade complexa, a transformação produtiva, desemprego e a precarização das relações de trabalho, o conseqüente aumento da pobreza e das desigualdades sociais, o enfraquecimento do protagonismo da classe trabalhadora, dentre outros fatores, pressionam por novos arranjos e modo de gestão da política social. Nesse contexto, emergem novos atores sociais como as organizações sociais, que deslocaram para a sociedade civil um papel protagônico não só na revolução cultural, mas cada vez mais, também, na definição da agenda política dos Estados, alargando e revitalizando assim a esfera pública (CARVALHO, 1999).

Acreditamos na possibilidade de uma construção, no âmbito da democracia, de “uma “sociedade conscientemente orientada”, uma sociedade que só poderá ser construída com altos níveis educacionais, culturais, de inclusão social massiva, baseada numa correta distribuição da renda, e que institui – a partir da sociedade civil – diversos níveis e mecanismos de controle sobre o Estado e sobre os agentes

públicos. Uma “sociedade conscientemente orientada” é o objetivo da **revolução democrática**. Ela alarga as possibilidades de escolhas democráticas perante o futuro indeterminado e abre espaços nos quais os socialistas<sup>9</sup> lutam por seus ideais de emancipação e igualdade social” (GENRO, 2008, p. 18).

Nesse contexto surge a discussão sobre a Gestão Social. Cabe salientar que verificamos ser um conceito em construção, com necessidade de fundamentos ainda a serem definidos, mas que já conta com produções nessa área, mesmo que muito distintas e com compreensões diferenciadas, dependendo das representações sociais e dos projetos societários a que estão vinculados.

Trazemos alguns conceitos de dois campos do conhecimento, um vinculado à Administração, mas que tem a preocupação de adequar as ferramentas dessa área do saber à área social. Dentre estes, optamos por debater as contribuições de Dowbor e Tenório.

O outro campo vinculado ao Serviço Social, que se propõe a realizar uma leitura crítica da realidade, construindo o conceito de Gestão Social de modo articulado ao projeto ético político profissional da área, onde a **democracia** é assumida como valor ético-político central, na medida em que é considerada o único padrão de organização político-social capaz de assegurar a compreensão dos valores essenciais da liberdade e da igualdade.

O projeto profissional do assistente social nega o projeto societário neoliberal, e posiciona-se a favor da construção de uma nova ordem sem denominação e exploração de classe, gênero ou etnia. Tem ainda, como princípios, a defesa dos direitos humanos, a recusa ao autoritarismo e ao preconceito e o reconhecimento do pluralismo. À medida que o profissional assume compromisso com a transformação dessa ordem societária e a institui como estratégia de ação, comprometendo-se com a qualidade dos serviços prestados e com o fortalecimento do usuário, seu perfil tem que ser necessariamente crítico e questionador. É necessário também que esteja munido de um referencial teórico-metodológico que lhe permita apreender a realidade numa perspectiva de totalidade, e construir mediações entre o exercício

---

<sup>9</sup> O autor refere-se ao socialismo como “um certo tipo de organização da sociedade cujos mecanismos de funcionamento da sua economia, do seu sistema financeiro, dos seus processos de trabalho e de lazer, das suas instituições de enlace entre os diversos fatores da produção tenham como finalidade eliminar a carência, reduzir crescentemente as desigualdades sociais, culturais e inter-regionais. Uma sociedade de tal modo organizada que expanda as possibilidades de os indivíduos decidirem sobre a sua própria vida privada, sobre as formas e os meios através dos quais eles vão cumprir as suas obrigações coletivas para colaborar com a coletividade (...)” (GENRO, p. 27, 2008)

profissional comprometido e os limites dados pela realidade de atuação, ou seja, desenvolver a capacidade de adequá-los aos desafios conjunturais (SANT'ANA, 2000).

A fim de sistematizarmos as contribuições dos autores, em seus diferentes pensamentos acerca do conceito de Gestão Social, elaboramos um quadro, onde, além do conceito, destacamos a ênfase dada pelo autor a partir da nossa interpretação:

Quadro nº1: Síntese dos autores, conceitos e ênfases no estudo da Gestão Social

Autor	Conceito	Ênfase
Dowbor	Seria o processo onde a dimensão social se torna um dos componentes essenciais do conjunto da reprodução social, incorporando “nas decisões empresariais, ministeriais, comunitárias ou individuais, as diversas dimensões e os diversos impactos que cada ação pode ter em termos de qualidade de vida”, onde a atividade econômica passa a ser um <i>meio</i> , e o bem-estar social o <i>fim</i> , onde se faz necessário “repensar formas de organização social e a redefinir a relação entre o político, o econômico e o social” (1999 e 2006).	Gestão de estratégias e processos, visando a transformação da sociedade.
Maia	“(…) gestão social como um conjunto de processos sociais com potencial viabilizador do desenvolvimento societário, emancipatório e transformador. É fundada nos valores, práticas e formação da democracia e da cidadania, em vista do enfrentamento às expressões da questão social, da garantia dos direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de uma nova civilidade. Construção realizada em pactuação democrática, nos âmbitos local, nacional e municipal; entre os agentes das esferas da sociedade civil, sociedade política e da economia, com efetiva participação dos cidadãos historicamente excluídos dos processos de distribuição das riquezas e do poder” (2005, p.78).	Gestão de estratégias e processos que respondam a Questão Social.
Silva	“(…) um conjunto de estratégias voltadas à reprodução da vida social no âmbito privilegiado dos serviços – embora não se limite a eles – na esfera do consumo social, não se submetendo à lógica mercantil. A gestão social ocupa-se, portanto, da	Gestão das Políticas Sociais



	ampliação do acesso à riqueza social – material e imaterial -, na forma de fruição de bens, recursos e serviços, entendida como direito social, sob valores democráticos, como equidade, universalidade e justiça social (2004, p.32).	
Carvalho	“Se trata da gestão das ações sociais públicas, sendo que a gestão do social é a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. E as respostas a essas demandas e necessidades são as políticas sociais, os programas e projetos sociais. A gestão social tem um compromisso, com a sociedade e com os cidadãos, de assegurar por meio das políticas e programas públicos o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas societárias. Por isso mesmo, precisa ser estratégica e conseqüente” (1999, p.28).	Gestão das Políticas Sociais
Tenório	“o conjunto de processos sociais no qual a ação gerencial se desenvolve por meio de uma ação negociada entre seus atores, perdendo o caráter burocrático em função da relação direta entre o processo administrativo e a múltipla participação social e política” (2002, p.7).	Gestão de Organizações
Cabral	“(…) o processo de organização, decisão e produção de bens públicos de proteção social, que se desenvolve perseguindo uma missão institucional e articulando os públicos constituintes, envolvidos em uma organização que tende a incorporar atributos do <i>espaço público não estatal</i> , na abordagem que faz da questão social. Esses atributos são os elementos que, de forma coordenada e convergente, devem ser observados e tomados como parâmetros no desenvolvimento do processo de gestão” (2007, p.134).	Gestão de Organizações

Fonte: Sistematizado pela autora com base nos autores citados

No conceito de Dowbor (1999 e 2006), podemos perceber que o autor vislumbra a possibilidade da dimensão social do desenvolvimento deixar de ser um “complemento” externo aos processos econômicos centrais, tornando-se um dos componentes essenciais do conjunto da reprodução social. Para que isso se efetue, o desafio que se coloca, em termos de gestão social, é a construção de uma transição ordenada, onde se faz obrigatório um repensar das formas de organização

social e redefinição da relação entre o político, o econômico e o social, visando “o admirável mundo novo que se delinea no horizonte” (DOWBOR, 1999 e 2006).

Silva, apesar de remeter o conceito de Gestão Social à lógica das políticas sociais, ressalta o desafio de construção de estratégias para o enfrentamento dos fundamentos da crise capitalista, de modo a subordinar a atividade econômica ao bem-estar social dos cidadãos e não o contrário (SILVA, 2004).

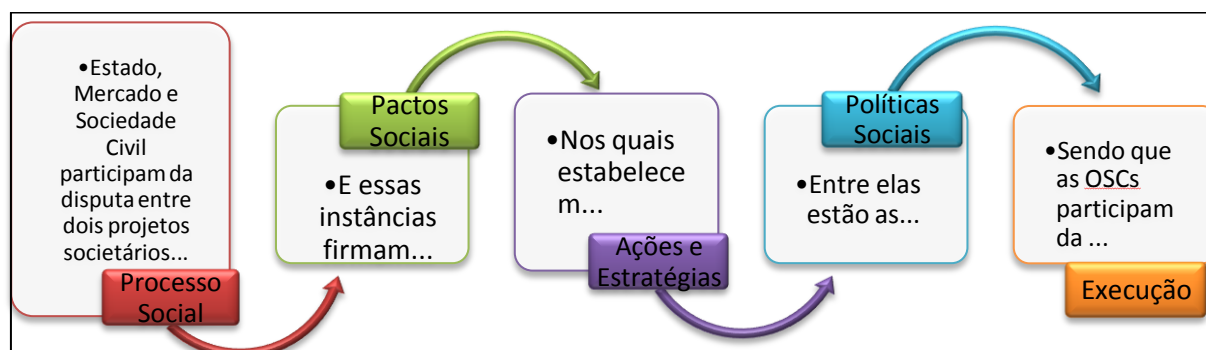
Figura 1: Níveis dos conceitos de Gestão Social



Fonte: Elaborado pela autora.

Acreditamos que a Gestão Social não tem por si só potencial de transformar a sociedade, mas ela também não se limita à gestão das políticas sociais ou das organizações. Entendemos Gestão social como um processo social, permeado por contradições e disputas entre as instâncias que compõem a sociedade e os projetos societários que representam, de construção e implementação de ações e estratégias, firmados por pactos sociais formais e/ou informais, que visem o desenvolvimento social num determinado território. A fim de demonstrarmos como se deu a construção desse conceito de Gestão Social elaboramos a figura abaixo:

Figura 2: Construção do Conceito de Gestão Social



Fonte: Elaborado pela autora.

Nesse sentido, “a crescente importância da gestão e manipulação de conhecimentos, devem ser convertidos em capacidade de equacionamento de necessidades humanas, de modo a assegurar melhor qualidade de vida para todos” (SILVA, 2004, p.52).

A Gestão Social é pública, ou seja, de acesso universal, cuja garantia se dá através de lutas sociais que viabilizam a constituição dos direitos sociais, sendo papel do aparato estatal a garantia da efetivação desse acesso, através de políticas sociais públicas (MACIEL, 2003).

Para Carvalho (1999), duas ordens de tensão movimentam e formatam a gestão das políticas sociais nesse contexto: Tensão entre a eficiência e a equidade; e entre a lógica da tutela ou compaixão e a lógica dos direitos.

Esse contexto marcado pelas privatizações, redução da intervenção estatal ou implantação de formas híbridas de gestão social pela combinação de ação estatal com a de organismos privados, ou seja, a tendência da complementaridade e de mixagem das ações do Estado, da sociedade civil e do mercado, expressa algumas bipolaridades cujo teor é denso em lutas sociais, contribuindo, porém, para reproduzir as desigualdades sociais (SILVA, 2004). Para nós, essas bipolaridades são as contradições que se colocam em nosso cotidiano e que precisam ser desvendadas em suas potencialidades e desafios.

Finalmente, gostaríamos de destacar que cabe a nós gestionar a *res publica*, a coisa pública, o que interessa ao público. As organizações da sociedade civil, financiadas e geridas com recursos privados e/ou públicos, são inegavelmente públicas, embora não sejam estatais. Embora tudo que é estatal seja público, nem tudo que é público é estatal (WILHEIM, 1999). Desse modo, entendemos as organizações da sociedade civil como uma esfera pública não estatal e nesse sentido:

Decorrente da natureza participativa, os atos públicos devem representar interesses coletivos, garantir a democratização das relações internas entre seus agentes e a qualidade e efetividade dos seus resultados. Em razão da natureza de sua disponibilidade, devem apresentar visibilidade de interesses e objetivos, universalidade de propósitos, e seus agentes devem estar impregnados de consciência ou cultura pública e render-se às demandas e conexões que o social impõe (CABRAL, 2007, p.7).

O Terceiro Setor, nascido da sociedade civil, apesar de ter uma ação pública, não possuir fins lucrativos, e ter ponderável peso político, não pode ainda ser

considerado homogêneo em seus objetivos ou conteúdo democrático. Embora a consolidação do Terceiro Setor tenha representado uma ampliação da democracia, pode apresentar situações paradoxais, em que o Estado tenha comportamento democrático, enquanto elementos ponderáveis da sociedade evidenciem intolerâncias antidemocráticas. Ou seja, a práxis democrática não é mecânica. Por isso, o Terceiro Setor deve passar por uma fase de reciclagem em busca de seu papel e sua forma de organização e atuação no **novo pacto social** que se negocia (WILHEIM, 1999, p. 20).

Entendemos que as organizações da sociedade civil devem se constituir como espaços públicos não-estatais ao representarem interesses públicos e desenvolverem projetos vinculados às políticas públicas, porém esse processo não se dá *a priori*, mas é resultado de uma luta política democrática. Nesse sentido, Raichelis traz alguns elementos constitutivos na tentativa de explicitar a concepção de esfera pública como totalidade dinâmica e articulada:

*Visibilidade social*, no sentido de que as ações dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para todos os implicados nas decisões políticas. A visibilidade social supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação;

*Controle social*, que implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados;

*Representação de interesses coletivos*, que envolve a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores;

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

*Cultura pública*, que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da *cultura privatista* de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública (2009, p. 9).

Passamos agora a compreender as implicações do Estado Ampliado na Gestão Social, assim como o Estado de Proteção Social Brasileiro.

## 1.1 Estado Ampliado e suas Implicações na Gestão Social

Iniciamos, buscando o conceito de Estado Ampliado de Gramsci, articulado por Coutinho (2006), onde o Estado é o equilíbrio da Sociedade Política com a Sociedade Civil. Sociedade Política, entendida como um conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da violência e da execução das leis, mecanismos que se identificam com os aparelhos coercitivos sob controle das burocracias executiva e policial-militar, ou seja, com o governo no seu sentido restrito - aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento, e a Sociedade Civil, compreendida como o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias - é nela que estão situados os “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, os organismos de participação voluntária, baseados no consenso e não na coerção. Onde a hegemonia de um grupo social é exercida sobre toda a sociedade. A sociedade civil é um momento do Estado, o que não quer dizer que um grupo social não possa ser dirigente (hegemônico) já antes de conquistar o poder governamental, ao contrário, ele deve assumir essa posição.

Figura 3: Estado Ampliado



Fonte: PEREIRA, 2008, pg. 162.

Segundo Bobbio (1993), baseado nas idéias gramscianas, hegemonia é compreendida como a 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. Numa sociedade de classes, a supremacia de uma delas se exerce sempre através das modalidades complementares e, de fato, integradas, se bem que analiticamente dissociáveis, do domínio e da hegemonia.

Se o domínio se impõe aos grupos antagônicos pelos mecanismos de coerção da *sociedade política*, a hegemonia se exerce sobre grupos sociais aliados ou neutrais, usando dos “mecanismos hegemônicos” da *sociedade civil*. Uma conjugação de força e de consenso, de ditadura e de hegemonia é fundamental em todo o Estado; o que varia é a proporção entre ambos os elementos, em razão do grau de desenvolvimento da sociedade civil que, como sede da ação ideologicamente orientada, é o *locus* de formação e difusão da hegemonia, o centro nevrálgico de toda a estratégia política (BOBBIO, 1993).

**Hegemonia** indica a transformação política, para além de todo particularismo e corporativismo, do interesse dos trabalhadores em interesse geral de todos os explorados. A estes, incumbirá a tarefa de selecionar os intelectuais que compõem a classe dos trabalhadores, organizarem a sua hegemonia, muni-los de uma teoria e de uma estratégia capaz de confrontar vitoriosamente a hegemonia das classes dominantes (BOBBIO, 1993).

Ambas, sociedade política e sociedade civil, servem para conservar ou promover uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental. Mas o modo de encaminhar essa promoção varia nos dois casos: Na Sociedade Civil as classes buscam exercer hegemonia, ou seja, buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e consenso. Já na Sociedade Política, as classes exercem uma dominação mediante coerção. Enfim, queremos enfatizar que a sociedade civil, não é homogênea, antes se constitui como uma **arena de luta de classes, palco de intensas contradições e relações de poder** (COUTINHO, 2006).

Oliveira (2007) nos pergunta: Mas há hegemonia no sentido gramsciano? E responde que:

esta foi sempre entendida pelo “pequeno grande sardo” como “direção moral” da sociedade, não apenas como dominação. Paradoxalmente, o PT e os movimentos sociais coligados na “era da invenção” de 1970 a 1990 chegaram perto da “direção moral”: as

consignas iam de crescente publicização dos conflitos à emergência de novos direitos consagrados na Constituição de 1988, que ampliaram a cidadania, à condenação das práticas patrimonialistas e fisiológicas, a um Ministério Público que, pela primeira vez, propiciou uma nova vigilância sobre os negócios do Estado. Em suma, uma renovação republicana sem paralelos na história brasileira. Mesmo um governo tão neoliberal quanto o FHC teve de acolher parcialmente essas demandas (2007, p. 277).

“O que se passou desde então foi, em primeiro lugar, a forte erosão das bases do trabalho, com o conseqüente enfraquecimento do movimento sindical, desde a abertura comercial de Collor, que prosseguiu nos anos FHC”. Além de que o carisma do Presidente Lula “tem atuado como um poderoso anestésico sobre as demandas populares que cresciam sob o governo FHC e opera uma espécie de sequestro da sociedade organizada” anulando, sobretudo, a divisão de classes. A transferência do PT para o interior do governo provocou uma paralisia dos movimentos sociais. Esses dois fatores, não apenas a devastação produzida pela desregulamentação, operaram a “desimportância da base classista na nova política (OLIVEIRA, 2007, p. 267).

O autor prossegue afirmando que “com a debilitação das bases populares, o peso do outro lado aumentou, ainda que sem nenhuma unidade do lado burguês, porque os setores que estão ganhando com a financeirização/extroversão da economia não soldam os interesses mais gerais”. Para o autor, nesse contexto, “a hegemonia é quase impossível, em razão da enorme desigualdade. Um intransponível fosso entre as classes torna uma quimera qualquer experiência comum no espaço público” (OLIVEIRA, 2007, p. 281-282).

Mas ainda acreditamos que a meta é construir uma nova hegemonia, e para isso “o PT precisará governar não para maximizar a intervenção do Estado, mas para promover a reposição dos pactos básicos de convivência e a formação de novos alinhamentos políticos e intelectuais”. Terá de agir para “civilizar”, persuadindo os governados e educando-os para a fundação de um novo Estado. Isso significa politizar e organizar democraticamente a pressão social, significa realizar coalizões progressistas, viver a mudança como processo e compor movimentos, desejos e interesses (NOGUEIRA, 2004).

Para a criação de uma nova hegemonia, para se consolidar para longo prazo uma ampla maioria social, o entendimento do governo é que se faz necessário criar marcos normativos por meio dos quais a política volta a se politizar e deixa de ser

financeira, assim como um grande diálogo de concertação que, na sua base, traduza a disputa pela possibilidade de construir uma nova maioria política no país e de alterar as condições hegemônicas até agora vigentes. Essa transformação não será feita sem um conjunto de alianças sociais e políticas que abranja uma grande parte da sociedade, estendendo essas alianças aos setores excluídos, que compõem a base social, alvo do projeto estratégico representado pelo governo Lula (GENRO, 2003).

Segundo Marx e Engels:

(...) os trabalhadores ainda formam uma massa incoerente, espalhada pelo país todo e fracionada pela competição. A união da enorme massa de trabalhadores ainda não é um resultado da sua própria união, e sim o resultado da união da burguesia, que precisa pôr em movimento todo o proletariado para alcançar seus objetivos políticos; e, ao menos por enquanto, ela ainda o pode fazer. (...) De tempos em tempos, os trabalhadores vencem, mas só provisoriamente. O verdadeiro fruto de suas batalhas repousa não no resultado imediato, mas na união cada vez mais abrangente dos trabalhadores (1998a, p. 22-23).

Para Marx e Engels (1998a, 2007), a organização dos trabalhadores acaba sendo fragilizada continuamente, pela competição entre os próprios trabalhadores. Embora pareça identificar sua pessoa com a causa da ordem, antes identifica a causa da ordem com sua pessoa. Mas ela sempre se levanta outra vez, mais forte, mais firme, mais poderosa.

Nesse sentido, temos que ter clareza que nosso “objetivo – verdadeiramente radical – não é submeter o indivíduo à coletividade, e sim o contrário: submeter a coletividade ao pleno desenvolvimento de cada indivíduo” (SANTOS, 1998, p. 105). Sendo assim, entendemos que o chamado Terceiro Setor (nosso foco de estudo), não pode ser ele próprio uma fonte de corporativismo.

Marx (2007b), em sua obra *A questão judaica*, adverte que determinados grupos (na obra específica, os judeus), tornam-se egoístas ao pedirem para si uma emancipação especial, quando deveriam trabalhar pela emancipação política da nação e, como homens, lutar pela libertação da humanidade. E acrescenta que devemos emancipar-nos a nós próprios, antes de podermos emancipar os outros.

A relevância do tema em debate se faz ainda mais evidente em decorrência das lutas sociais e de classes pela conquista/manutenção da hegemonia na esfera da sociedade civil. Hoje, mais do que nunca, é forte e clara a hegemonia burguesa no âmbito estatal, no mercado e no espaço da produção. Nesse sentido,



particularmente no Brasil, durante e após o contexto ditatorial, a sociedade civil põe-se como *locus* privilegiado das lutas sociais e de classes pela hegemonia. A articulação das lutas num projeto de classe tende a dificultar a busca da hegemonia burguesa na sociedade civil. Por outro lado, o isolamento e a mistificação de uma sociedade civil homogênea e sem contradições de classes (que em conjunto buscaria o “bem-comum”) e em oposição ao Estado e ao mercado, contribui para facilitar a hegemonia do capital na sociedade (MONTAÑO, 2005).

Nesse sentido, se faz imprescindível uma busca da genuinidade dos objetivos do Terceiro Setor, pois é grande a tentação de promiscuidade, quer com o Estado, quer com o mercado. Nesse sentido, o que está em pauta, é a “reformulação dos limites entre público e o privado e, com ele, a estruturação da esfera pública e da qualidade democrática desta”. Além disso, é muito “fácil descaracterizar a participação, transformando-a em formas mais ou menos benevolentes de paternalismo e de autoritarismo”. “A potencialização da democracia, da solidariedade e da participação, que buscamos na nova articulação entre o princípio da comunidade e o princípio do Estado”, é um dos resultados dessas relações (SANTOS, 1999, p. 259 e 269).

Reconhecendo que há uma tensão contínua, um conflito permanente nas relações entre Estado e Sociedade Civil, a democratização do modelo de gestão permite que esses conflitos possam ser expressos por intermédio de novas esferas públicas. Há dois objetivos fundamentais para a efetiva construção desses novos espaços públicos. O primeiro seria **democratizar a democracia**, pois nós vivemos em democracias mais formais do que efetivas, onde não há democratização do poder, permanecendo sob o controle das elites, necessitando de pressões da sociedade para se ampliar e efetivar os seus direitos, envolvendo o conjunto da sociedade. O segundo objetivo seria a **redistribuição da riqueza** através de mecanismos e políticas públicas, pois somente assim a democratização será substantiva. O papel do Estado é central na formulação de políticas que concentrem ou redistribuam a riqueza e a renda, ou seja, as políticas públicas podem promover a desigualdade e a exclusão social, ou podem corrigir essa desigualdade, promovendo políticas de redistribuição da riqueza (BAVA, 2003).

Nesse sentido, o papel da sociedade civil não tem a ver com governabilidade; o papel da sociedade civil tem a ver com a ampliação da participação cidadã no conjunto da formulação das políticas públicas, tem a ver com o exercício contínuo de uma

pressão que pode ajudar este governo comprometido com objetivos sociais e democráticos a enfrentar as contrapressões dos setores conservadores e dos setores que pressionam para que as políticas permaneçam como estão (BAVA, 2003, p. 58).

Nesse contexto, apresentam-se, então, novas tendências na gestão da política social, sendo uma delas a gestão compartilhada, onde

(...) há uma clara percepção de que os atores sociais/ sujeitos coletivos presentes na arena política são co-responsáveis na implementação de decisões e respostas às necessidades sociais. Não é que o Estado perca a centralidade na gestão do social, ou deixe de ser o responsável na garantia de oferta de bens e serviços de direito dos cidadãos; o que se altera é o modo de processar esta responsabilidade. A descentralização, a participação, o fortalecimento da sociedade civil pressionam por decisões negociadas, por políticas e programas controlados por fóruns públicos não-estatais, por uma execução em parceria e, portanto publicizada. Esse novo arranjo e gestão da política social exige um controle estatal (...) (CARVALHO, 1999, p.25).

“A nova articulação entre o Estado e o Terceiro Setor não implica necessariamente a complementaridade entre um e outro e, muito menos, a substituição de um pelo outro. Dependendo do contexto político, essa articulação pode consistir mesmo em confrontação ou oposição”. Nesse sentido, a complementaridade ou a confrontação não podem redundar em substituição do Estado (SANTOS, 1999, p. 268).

A complementaridade / parceria da sociedade civil com o Estado, em relação às políticas públicas, é marcada por uma contradição, podendo ser usada como estratégia do Estado para a implantação do ajuste neoliberal que exige o encolhimento das suas responsabilidades sociais, ou como parte de um projeto “participatório”, construído a partir dos anos 80 do século XX, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia (DAGNINO, 2002). A autora segue, nos advertindo que:

A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Essa confluência perversa faz com que a participação de sociedade civil se dê hoje em um terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou o recuo de cada um desses projetos (2002, p.288).

A universalidade do acesso aos programas e projetos sociais, abertos a todos os cidadãos, só é possível no âmbito do Estado, ainda que não dependam apenas do Estado, que, por ser um Estado de classe, condensa um campo de lutas e compromissos em que a sociedade civil tem um papel no sentido de democratizá-lo

e controlá-lo (controle social). Ao mesmo tempo é necessário que o Estado se amplie para a sociedade, de modo a fazer prevalecer interesses mais coletivos e compartilhados, o que depende da luta entre as forças sociais (IAMAMOTO, 2008).

A sorte dos governos de esquerda, segundo Nogueira (2004), repousa num equilíbrio e numa interação dinâmica entre Estado e sociedade civil, pois “não pode haver Estado democrático que se afirme sem cidadania ativa e sociedade participante”, mas a ausência ou subalternidade do Estado “reduz o social a mero mundo dos interesses, a território de caça do mercado”, desvinculado de qualquer idéia republicana e de direitos.

Em Porto Alegre, desde 2005 temos no governo um partido de “centro-direita”, depois de 16 anos sob direção do Partido dos Trabalhadores, o que fez com que a cidade tivesse uma forte cultura de participação, que começou com o Orçamento Participativo. Um dos atuais gestores com cargo de confiança da Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC, gestora municipal da política de assistência, fala sobre a relação do governo com as organizações da sociedade civil na execução da política, que já vinha acontecendo anteriormente:

*(...) no outro governo era parceria e conveniamento e agora neste algumas pessoas dizem terceirização, “estão terceirizando a assistência social”... “O papel deles é executar também e não está executando, está só terceirizando”. Quer dizer, antes não era terceirizado, antes era conveniado, era parcerias e conveniamento agora é terceirizado. Isso é papo político, papo do pior escalão (...). (Extrato de fala de Gestor Governamental CC<sup>10</sup>)*

No discurso estatal, no momento de realizar o contrato de convênio, a sociedade civil é chamada para ser parceira, porém é no cotidiano que essa relação se mostrará realmente como uma relação de parceria ou de terceirização, onde há apenas o repasse da verba para execução de um serviço.

Esse mesmo gestor, ao se referir sobre um programa municipal que foi implementado na atual gestão, na verdade modificado a partir de um programa que já existia há anos na cidade, fala como tem sido a execução:

*dois núcleos nossos, e outros dezesseis conveniados com ONGs que trabalham nas regiões e não poderia ser uma outra ONG de outra região. O pessoal contratado, escolhido pela FASC (...). Agora me veio um ultimato que tem que ser próprios, metade dos núcleos próprios, metade conveniados. Se tivesse um RH suficiente pra isso, tudo bem, eu não tenho e tenho só quatro anos. Eu quero sucesso (...). (Extrato de fala de Gestor Governamental CC)*

---

<sup>10</sup>A identificação dos sujeitos está sendo feita conforme descrição nos quadros das páginas 135 e 136.

Podemos perceber a indignação e falta de entendimento do governo municipal da importância de o Estado ter a primazia na execução da política, conforme determina o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Nesse sentido, é preciso ter clara a diferença entre gestão compartilhada e conveniamento neste contexto. Em Porto Alegre, apesar de o gestor referido entender que a execução deveria ser compartilhada, como vemos na primeira fala abaixo, no âmbito do município há apenas uma experiência nesse sentido. Na segunda fala vemos a avaliação do gestor da organização da sociedade civil, que executa o programa de forma compartilhada com a FASC:

*Então eu acho que compartilhar é o melhor. (...) Dessa forma nós não deixamos de ser gestores, nós não podemos é largar a gestão, a gestão; agora, a execução pode ser sim compartilhada no mínimo com uma outra Ong. Compartilha. Gestão nossa dentro do equipamento, mas o RH da conveniada, da parceira (...).(Extrato de fala de Gestor Governamental CC)*

*É uma execução compartilhada e complicada. Porque nós temos um problema sério lá na ponta, quando tu vai executar isso aí, o cara que é gestor público, gestor municipal, ele se acha dono do... E muitas vezes ele considera aquela pessoa enfim que está lá (...) como se fosse funcionário, “esse é meu subalterno”. E não é. Então ele quer tornar aquela pessoa como escravo, entre aspas, dele. (...) E outra questão é um pouco de se eximir de algumas responsabilidades, se eximir assim, a prefeitura fica fora de algumas responsabilidades que ela tem. E muitas vezes não quer reagir, não quer fazer da maneira que tem que fazer. Então ela prefere colocar numa entidade, muitas vezes a gente acaba permanecendo o tempo todo sob ameaça, “ah, nós vamos fechar, nós vamos anular o programa, o governo não vai mais ser esse, tem que adaptar o SUAS”. Então adapta de uma vez, faz a adaptação. Ficam ameaçando de forma quase permanente. Os funcionários ficam tensos, fica complicado. Inseguros. Nós vamos repensar. Agora na renovação, na reformulação com os CRAS, etc., nós vamos repensar. Ou nós vamos ter a possibilidade de executar de forma integral (...) ou nós vamos ter que deixar para outro. Fazendo do jeito que está sendo feito, com um convênio que foi mal elaborado com todo mundo metendo o pitaco, assim é muito complicado. E não é que nós queremos simplesmente dominar essas políticas, não. Nós queremos que tenha, por exemplo, reuniões. É impossível tu estar executando um programa há pelo menos quatro anos e nem uma vez tu ter tido a oportunidade de fazer uma reunião com todos os gerentes regionais da FASC. Como é que pode isso? O programa é executado nas gerências e até agora não se fez nenhuma reunião geral. Com todos os gerentes. (Extrato de fala de Gestor de OSC)*

Podemos perceber que teoricamente a gestão compartilhada pode parecer uma boa alternativa, mas, na experiência de Porto Alegre, vemos que esse processo

tem tido complicações e dificuldades, principalmente no sentido de a sociedade civil poder dialogar com o governo, visando o aprimoramento do trabalho. Além disso, a maioria dos gerentes regionais são cargos de confiança e não possuem formação e/ou experiência para trabalhar na política de assistência social, o que também será alterado pelas diretrizes do SUAS, onde os gestores dos CRAS deverão ser concursados.

Democratizar a gestão pública não é apenas repassar parcela das responsabilidades às organizações da sociedade civil, mas é necessário que haja a abertura do Estado à participação efetiva da sociedade.

Enfim, na visão gramsciana, a sociedade civil é uma arena privilegiada da luta de classe, uma esfera do ser social onde se dá uma intensa luta pela hegemonia, e, por isso, ela não é o “outro” do Estado, mas – juntamente com a “sociedade política – um dos seus inelimináveis momentos constitutivos. Para Gramsci, nem tudo o que faz parte da sociedade civil é “bom” e nem tudo o que provém do Estado é “mau”. “Somente uma concreta análise histórica da correlação de forças presentes em cada momento pode definir, do ângulo das classes subalternas, a função e as potencialidades positivas ou negativas tanto da sociedade civil como do Estado” (COUTINHO, 2006, p.54).

## **1.2 O Estado e o Sistema de Proteção Social Brasileiro**

Passamos a discutir o Estado e o Sistema de Proteção Social do nosso país, pois são a base de sustentação para a discussão sobre a política de assistência social que faremos adiante.

O Estado de Bem-Estar Social (EBES) define-se, de modo geral, pela responsabilidade do Estado pelo bem-estar dos seus membros, mantendo um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, ofertado por intermédio de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado. A consolidação do EBES se deu após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), embora as medidas embrionárias e os rudimentos possam ser encontrados num contexto mais remoto. A reunião de recursos para superar a vulnerabilidade trazida

pela guerra conduziu às medidas em favor de um EBES como parte permanente do próprio sistema social (SILVA, 2004).

“Na Europa e nos EUA, o EBES foi a forma mais expressiva, pela qual a sociedade capitalista buscou a regulação de conflitos sociais em torno do acesso à riqueza”. Ele foi a solução para a crise capitalista, e depois passou a ser apontado como a causa da crise. O EBES representou importantes conquistas sociais e melhorias da qualidade de vida, mas, com a revitalização do ideário liberal através do neoliberalismo, houve um recrudescimento do movimento que opõe EBES e economia capitalista. O neoliberalismo defende que, se fossem reduzidos os encargos sociais, rebaixado o custo da mão-de-obra, flexibilizados os contratos de trabalho, reduzidos gastos pelo Estado (principalmente na área social), então, seria possível criar empregos e enfrentar a crise (SILVA, 2004).

Quarenta anos depois da primeira crise do capitalismo do século XX, os países industrializados experimentaram uma segunda crise que se prolongou pelos anos 1980, cujas consequências em termos de desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e de produtividade se espalharam pela economia internacional. O caráter da crise é atribuído às mudanças no paradigma tecnológico, a chamada “Terceira Revolução Industrial” (SOARES, 2002).

As sucessivas estratégias para recompor o processo de produção, acumulação e apropriação da riqueza, desarticulam sistemas de proteção social e aprofundam a desigualdade social. E, ao contrário dos propósitos declarados, não foram capazes de equacionar – segundo os interesses capitalistas dominantes – a duradoura crise em suas inúmeras expressões regional, nacional e mundial. Ou seja, o projeto neoliberal revelou-se contrário à perspectiva de ampliação da cidadania social no continente latino-americano, e parece ter-se esgotado enquanto estratégia para revitalização do sistema econômico, ao bloquear o crescimento e aprofundar a dependência e a vulnerabilidade em face do capital estrangeiro (SILVA, 2004).

Durante o EBES o modo de pensar a gestão social era centralizado no Estado-Nação, regulador das políticas sociais universalistas. Porém, nos anos 1980 e mais acentuadamente no início dos anos 1990, assistimos ao desmonte das políticas sociais universalistas e redistributivas, em resposta à crise capitalista. O Estado Mínimo e a primazia do mercado se impunham como receita para enfrentar a

crise, implementando a descentralização das ações governamentais, a privatização das atividades econômicas e sociais até então exercidas pelo Estado. Porém, se a onda neoliberal já está sendo desacreditada nas suas possibilidades de dar conta do tamanho da crise, mudanças significativas ocorrem nos padrões de governança<sup>11</sup> e governabilidade<sup>12</sup> (CARVALHO, 1999).

Nesse sentido:

Há uma nova interdependência que fragiliza o conhecido modelo institucional que é o Estado-Nação, no campo da política econômica e social, tornando quase compulsório e consensual um movimento externo, em direção à formação e integração em blocos econômicos, e um movimento interno, de descentralização, flexibilização e fortalecimento da sociedade civil para compor um novo pacto e condições de governabilidade (CARVALHO, 1999, p.23).

No caso do Brasil, o ajuste neoliberal pelo lado **econômico**, todos os impactos das políticas de ajuste implementadas “tardiamente” nos anos 1990, se sobrepuseram com grande intensidade e num curto espaço de tempo. Pelo lado **social**, o país estava no meio do caminho da tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem-Estar Social. No entanto, é a partir de meados dos anos 1990, com o lançamento do Plano Real e a eleição presidencial de Fernando Henrique Cardoso, que os contornos neoliberais tornam-se mais nítidos, bem como suas consequências econômicas e sociais (SOARES, 2002).

Salientamos que se faz preciso fazer uma distinção entre política social com o EBES, que aconteceu num específico momento histórico, se comparado à particularidade ampla, complexa e longeva da política social. No EBES a política social esteve presente, mas permaneceu quando ele entrou em “crise”. O que aconteceu foi que, sob o domínio do neoliberalismo, a política social sofreu uma guinada para a direita, passando a representar interesses guiados por pressupostos que desconsideravam os direitos sociais e a justiça distributiva, concedendo à política social seu caráter contraditório. Ou seja, o EBES é mais que uma política social, é fruto de conquistas democráticas e cívicas, com a presença da prática do pleno emprego, de políticas sociais universais e do estabelecimento de uma linha da pobreza, legitimada socialmente, abaixo da qual ninguém deveria viver. Fica com a política social a “incumbência de cobrir um amplo e duradouro espectro de decisões

---

<sup>11</sup> Governança é entendida como a capacidade governamental de superar resistências políticas e levar à frente reformas consideradas indispensáveis, justas, meritórias e universalistas, enfim a capacidade de exercício efetivo da autoridade. (REIS apud Silva, 2004)

<sup>12</sup> Governabilidade se refere às condições sistêmicas de exercício do poder em um sistema político, às condições do exercício da autoridade política. (Silva, 2004)

e ações que, embora visem o bem-estar social, nem sempre alcançam esse objetivo, por serem passíveis de capturação e controle por forças antidemocráticas” (PEREIRA, 2008).

O quadro social resultante do ajuste neoliberal desencadeia um aumento na demanda por benefícios e serviços sociais. Contraditoriamente, a proposta neoliberal é a de cortar ainda mais gastos públicos, agravando a situação de alocação de recursos para as políticas sociais. Nesse processo, podemos visualizar fortes fatores de retrocesso – quando se levam em consideração avanços como a implantação da Seguridade Social brasileira e o acesso a uma infra-estrutura de serviços públicos básicos –, como as iniciativas de privatização do sistema de Seguridade Social, com aumento de custos e redução de cobertura (SOARES, 2002).

Para Silva, não se pode afirmar que há ou houve um EBES brasileiro (nos moldes da Europa e EUA), mas é preciso considerar os avanços trazidos pela Constituição Federal à Seguridade Social. Porém, acreditamos que o sistema de seguridade social, contraditoriamente, pode contribuir com os postulados neoliberais para a área social, que são:

a) O bem estar social pertence à esfera privada da família, da comunidade e dos serviços privados; b) o Estado só deve intervir para aliviar a pobreza extrema e produzir serviços que o setor privado não quer ou não pode fazer; c) os direitos sociais e a obrigação de garanti-los por meio do Estado, bem como a universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais são abolidos. E as estratégias para reduzir a ação estatal na área social são: corte de gastos e redução de benefícios; focalização dos gastos e sua canalização para grupos comprovadamente pobres; privatização da produção de serviços; e descentralização dos serviços para o nível local. Todavia, há obstáculos políticos (a supressão de direitos sociais agrava o conflito social) e econômicos (apenas uma parte dos serviços sociais é rentável, a privatização requer mercado estável e garantido) à privatização. Há três pré-condições para o processo seletivo de privatização: criação de demanda dos serviços e benefícios privados em face da insuficiência ou má qualidade dos serviços do poder público; formas estatais de financiamento aos altos custos de benefícios e serviços privados; suficiente maturação do setor privado para expandir-se no encalço da retração estatal (SOARES, 1999, p. 44-45).

No âmbito da política social, enquanto estratégia de governo, ela não se dissocia da política econômica, sendo a primazia – não exclusividade – da responsabilidade do Estado. Essa estratégia de governo supõe articulação com os setores privados. “Reprodução social que remete, inelutavelmente, a pensar a



produção. Redistribuição que põe em questão as formas de geração e de apropriação da riqueza. Consumo social que resiste à mercantilização” (SILVA, 2004, p. 32). Na perspectiva de análise do autor:

(...) a política social é concebida como uma arena de confronto de interesses contraditórios em torno do acesso à riqueza social, na forma da parcela do excedente econômico apropriada pelo Estado. A política social está em permanente contradição com a política econômica, uma vez que aquela confere primazia às necessidades sociais, enquanto esta tem como objeto fomentar a acumulação e a rentabilidade dos negócios na esfera do mercado (2004, p. 32).

Pereira apreende a política social como

“produto da relação dialeticamente contraditória entre *estrutura* e *história* e, portanto, de relações – simultaneamente antagônica e recíprocas – entre *capital x trabalho*, *Estado x Sociedade Civil* e princípios da *liberdade* e da *igualdade* que regem os direitos de cidadania. Sendo assim, a política social se apresenta como um conceito complexo que não condiz com a idéia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade” (PEREIRA, 2008, p. 166).

Sabemos que no Brasil as políticas sociais têm historicamente funcionado ambigualmente na perspectiva de acomodação das relações entre Estado e Sociedade Civil (YAZBECK, 1999). A política social é um campo demarcado por intensas contradições e conflitos de interesses, por tensões entre interesses públicos e privados, entre as lutas por direitos coletivos e o uso instrumental do Estado a favor de uma ordem econômica que produz e reproduz continuamente as desigualdades sociais e a pobreza (VALLA, 2005). Ou seja, as políticas sociais possuem um caráter contraditório, podendo ser “usadas” para emancipar ou manter o *status quo*, amortecendo as contradições.

“O Estado passa por importantes mudanças, mas não se retira da cena da gestão da reprodução social. O seu papel é modificado, modernizado, reduzido, mas não abolido. Pelo contrário, pode até voltar a ampliar-se” (SILVA, 2004, p. 155). As políticas sociais são componentes essenciais da intransferível missão do Estado (SILVA, 2004).

Responsável pela formulação e execução das políticas sociais, o Estado se constitui a esfera comum a todos em luta pela cidadania. As relações entre Estado, Mercado e Sociedade Civil se dão pelo confronto, pela negociação, pela cooptação, pela busca de consenso e de pactuação, porém sempre sob a hegemonia de determinado projeto societário. Posições em confronto na sociedade expressam-se

no Estado, privilegiada arena de luta política em torno das políticas econômicas e sociais (SILVA, 2004).

Em contraponto a uma enorme concentração do poder e da gestão do econômico, vive-se no Brasil uma crescente fragmentação da gestão do social. As inovações introduzidas pelas organizações da sociedade civil e níveis locais de governo, na formulação e gestão descentralizada e participativa de programas sociais, embora em casos isolados consiga alguma efetividade, não substituem os governos estaduais e federais naquilo que é sua missão no campo da política social: “criar uma dimensão de homogeneidade no enorme espaço de desigualdades sociais no território nacional” (SOARES, 2002, p. 84).

Nesses novos tempos, em que se constata a retração do Estado no campo das políticas sociais, amplia-se a transferência de responsabilidade para a sociedade civil no campo das prestações de serviços sociais, atribuindo-lhes funções de caráter público. Esta vem se traduzindo, por um lado, em um crescimento de parcerias do Estado com Organizações Não-Governamentais, que atuam na formulação, gestão e avaliação de programas e projetos sociais. Por outro lado, evita-se a ampliação do quadro de funcionários públicos; ao invés disso, ocorre a contratação de trabalhadores pelas próprias organizações sociais, levando à precarização das relações de trabalho (IAMAMOTO, 1999).

No contexto da reforma do Estado, sob a égide do pensamento neoliberal, deslocou-se a gestão social da esfera público-estatal para a esfera privada, seja: pela redução da ação do Estado; pela gestão compartilhada na forma de parcerias; pela transferência de responsabilidades; ou pela privatização. Nesse contexto foi se impondo o reconhecimento de uma esfera de interesse público não estatal, seja: pela estratégia neoliberal voltada à minimização do Estado; pela estratégia de fortalecimento da sociedade civil como condição, inclusive, para exigir do Estado o cumprimento de suas indelegáveis funções; ou devido à concepção de que o público compreende, obviamente, o *locus* do Estado, embora o transcenda (SILVA, 2004).

Acreditamos haver diferença entre *privatizar*, como quando o Estado repassa serviços “lucráveis” que deveriam ser ofertados gratuitamente à iniciativa privada, por exemplo, a saúde, a educação e a previdência social, e *descentralizar*, quando o Estado compartilha com organizações da sociedade civil, que devem se constituir como espaços públicos, a execução de uma política social pública.

Para Montañó:

(...) o objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na “questão social” e de transferi-los para a esfera do “terceiro setor” não ocorre por motivos de eficiência (como se as ONGs fossem naturalmente mais eficientes que o Estado), nem apenas por razões financeiras: reduzir os custos necessários para sustentar esta função estatal. O motivo é fundamentalmente *político-ideológico*: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autoculpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades (2005, p. 23).

Na sociedade contemporânea, o combate à pobreza comparece à agenda de ricos e de pobres, de conservadores e de progressistas, de governos de direita e de esquerda, pois se tornou uma exigência para a estabilidade social, ainda que sob diferentes motivações político-ideológicas. Diante disso, é preciso apostar na capacidade de resistência, crítica e proposição dos movimentos sociais, embora multifacetados e de composição heterogênea, em busca de modos mais justos de geração e apropriação da riqueza social (SILVA, 2004).

Por intermédio da luta cultural em defesa de valores democráticos, da crítica à socialidade burguesa dominante e do resgate da política enquanto arena na qual é possível postular o *máximo* do Estado – em oposição ao *Estado Mínimo* –, gestor de instrumentos políticos, sociais, econômicos, financeiros, fiscais, tributários, creditícios e cambiais, em favor da melhor repartição e fruição da riqueza material e imaterial (SILVA, 2004, p. 53).

Acreditamos que, referente à análise feita, há alterações significativas que ocorreram no governo Lula, e que precisam ser consideradas, como a implementação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, que discutiremos no capítulo seguinte, mas podemos afirmar que trazem diretrizes importantes como a primazia do Estado na condução da política.

Nesse contexto, distribuir renda independente da relação de emprego significa fazer política em seu mais alto nível: no sentido da constituição de uma base comum para que as singularidades produtivas possam cooperar entre elas sem cair na trampa de um processo de dessubjetivação (fragmentação) que não é automático, mas determinação do poder. Em geral, no capitalismo contemporâneo, são as políticas sociais que definem um deslocamento em relação às políticas econômicas e à possibilidade de pensar o esgotamento das antigas clivagens entre direita e esquerda no sentido da radicalização democrática (COCCO, 2008, p. 91).

Genro, avaliando o período atual, diz que:

no plano governamental, deveríamos comandar a recuperação de uma cultura republicana fortemente democrática (que deve ser prévia e concomitante à elaboração de um novo projeto socialista) e deveríamos ousar adiantar normativas de uma nova ética pública (cuja ausência também estimulou a visão materialista de que “os fins justificam os meios”). A perda de referenciais também está determinada pela orientação verticalizada que foi imprimida principalmente por alguns dirigentes que comandavam a máquina do PT (...) na relação “partido *versus* governo. Essa orientação teve influência no centro do governo nos dois primeiros anos e também está marcada pelo fato de que **os avanços na participação da sociedade civil no controle e formulação das políticas públicas ainda não se expressou diretamente na construção do orçamento público**, o que é um pressuposto de uma estratégia democrática renovada e reformadora” (2008, p.43).

Segundo Genro, “os importantes avanços democráticos e distributivos, relacionados com o crescimento, com a política externa soberana e políticas públicas inclusivas, deveram-se, principalmente, à extraordinária capacidade política e de liderança de Lula, situação que dificilmente vai se repetir no próximo período” (2008, p. 43).

Preocupa-nos pensar que os poucos avanços que tivemos possam sofrer um retrocesso. Cabe a todos, principalmente às instâncias da sociedade civil, lutar para que as conquistas sejam do Estado democrático e não de um Governo.

Passamos a discutir especificamente a política de assistência social, enfocando a rede socioassistencial, os conselhos de assistência social e a participação dos usuários nesses espaços.

## 2. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO LÓCUS PRIVILEGIADO DE ESTUDO

Enfocaremos nosso estudo em organizações da sociedade civil que estejam vinculadas à política de assistência social, portanto, se faz imprescindível entendermos os princípios dessa política, com destaque para gestão, para a rede socioassistencial e instâncias de controle social.

A Constituição Federal de 1988 traz uma nova concepção para a Assistência Social brasileira, ao incluí-la no sistema de bem-estar social brasileiro concebido como campo de Seguridade Social (artigo 194º), configurando o tripé juntamente com a saúde e a previdência social. Sua regulamentação se deu através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em dezembro de 1993, como política social pública. A partir daí a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal (PNAS, 2004).

A inserção na Seguridade Social aponta, também, para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Segundo Di Giovanni (1998, p. 10, apud PNAS, 2004, p. 17), entendemos por Proteção Social as formas

(...) às vezes mais, às vezes menos 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. Incluo neste 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. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades.

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. E, desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo (PNAS, 2004).

Cabe salientar que a efetivação da política de assistencial social como direito está vinculada, em tese, à figura de um Estado de Bem-Estar Social – onde o Estado tem o papel de regular o mercado e realizar a proteção social. No contexto neoliberal em que vivemos, no qual se prevê a retirada do Estado como regulador, a política social tende a se tornar concessão. Porém, essas duas concepções, vinculadas a diferentes projetos societários, não são fragmentadas; elas coexistem e estão em constante disputa pela hegemonia.

Segundo Couto (2006), a introdução da assistência social como política social da área da seguridade social incorpora uma **inovação conceitual**, que, por estar respaldada tanto nos movimentos da sociedade quanto em garantias legais, integra efetivamente o projeto político das demais políticas de proteção social, assim como **reitera as velhas concepções**, ou seja, sua forma restritiva, pois associa essa área ao assistencialismo e às formas emergenciais de atender a população, que, nesse caso, é aquela vinculada à pobreza absoluta.

Historicamente, a assistência social representou sempre a possibilidade de acesso subalternizado ao mercado de bens, recursos e serviços, ainda que pelos deslocamentos, residual e topicamente conduzidos, de recursos dos poderes públicos ou dos setores sociais mais abastados da sociedade em favor dos chamados carentes, na condição de assistidos, ambas as noções inteiramente refutadas em minha perspectiva de análise (SILVA, 2004, p. 139).

De acordo com o artigo primeiro da LOAS, “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

A assistência social tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (LOAS, artigo segundo).

No que diz respeito ao entendimento de política de assistência social, podemos perceber nas falas dos sujeitos pesquisados, as seguintes concepções:

Quadro nº2: Concepções de Política de Assistência Social

Governo / FASC	Sociedade Civil
<p>(...) ela ainda tem ranços de assistencialismo, ainda tem confusões de concepção, acho que mesmo dentro da própria categoria de assistentes sociais. E a minha concepção é que é uma política pública, de direito do cidadão, de dever do Estado, que sozinha ela não se efetiva, que precisa da articulação com as outras políticas, que enfrenta muitos limites de sucesso na sua intervenção em detrimento dessa fragmentação das políticas. Mas é a política de grande acesso dos usuários, da população em vulnerabilidade, é a porta de entrada (...). (Extrato de fala de Conselheiro Governamental)</p>	<p>(...) eu não me aterei assim ao princípio básico, (...) um direito de todos, dever do estado, a assistência social não é à toa, só para o lar necessitado, já que é um direito de todos, independe, se é uma pessoa mais abonada necessita também de assistência social, eu acho que essa gama toda... É claro a tampa de baixo é quem padece mais, é uma falta de políticas, de políticas de governo, de ação de governo (...). (Extrato de fala de Conselheiro SC CORAS)</p>
<p>(...) a minha concepção de assistência: política pública, obrigação do poder público, direito do cidadão conforme preconiza a LOAS e que a gente hoje cada vez mais alcança com o SUAS esse status de política pública. (Extrato de fala de Supervisora CRB)</p>	<p>Quando a gente fala de política de assistência social a gente fala de um atendimento as pessoas, (...) nós temos um público, (...) que deveria ser universal (...), de quem dela necessite. (...) que seja uma política de Estado, de continuidade, que ela não seja flutuante no sentido de modificar-se a cada eleição (...), e de resgate da autonomia, nós não podemos ficar trabalhando exclusivamente numa política de assistência social que torne as pessoas dependentes, (...) hoje eu estou em vulnerabilidade social, mas o que eu posso enxergar no meu futuro (...). E ela não pode ser uma política sozinha. (...) eu falo em Universal no sentido seguinte para quem dela necessitar. (Extrato de fala de Conselheira SC)</p>
<p>Agora eu condeno muito a parte da assistência no sentido só focalizar programas de assistencialismo, não prevenção, mas sim de (...) assistencialista paternalista. (...) eu acho que a Assistência é muito importante, ela está onde a saúde e a educação falharam, (...) então ele chega à Assistência de uma forma muito grave, o grau de dificuldade de resolução. (Extrato de fala de Gestor Governamental CC)</p>	<p>Política de assistência social ela vem justamente para quebrar com algumas situações tidas como normais dentro do outro grande processo político que é aquele conservador que vem dos antigos coronéis (...). A política de assistência social se reverte essa possibilidade, se começa a pensar em fazer algumas coisas que antes não se fazia, como por exemplo, limitar a questão da riqueza, hoje já se tem isso aí,</p>

<p>(...) a política como um todo ela tem que ser extremamente inclusiva e que possa atender de fato quem precisa dessa política, trabalhando também não só com casos (...) de extrema pobreza e vulnerabilidade, de extrema violência, (...) tem que trabalhar também com a população na prevenção, aquelas pessoas que estão com alguma dificuldade, para que elas não cheguem ao que a gente vem enfrentando hoje. Então é uma política que entenda e que tenha realmente financiamento da esfera do governo, (...) com qualificação do trabalho. (...) o próprio sistema único de assistência agora vai ter um jeito diferente de enfrentamento, que é na verdade tu entender que tu tem a proteção básica e especial, que tem instâncias diferentes, (...) que a proposta é que tu invista mais na básica, que é isso que a gente vem lutando a muito tempo. (Extrato de fala de Gestor Governamental FG)</p>	<p>estão fazendo legislação para limitar a riqueza. Hoje se tem (...). O Bolsa Família o que é? É uma medida regulatória para tentar reverter situações constrangedoras até, de alguém que não tem nada e outros que tem muito. E eu acredito que o lucro central da política de assistência social é justamente na emancipação, emancipar o cidadão (...). Política de assistência, na minha concepção, é justamente o caminho para se possibilitar uma maior igualdade, uma maior tranquilidade na vivência social, é uma regra, uma lei, não deixa de ser isso, que vem dar determinadas atribuições, até o próprio poder do estado, para que ele possibilite a vida mais justa, mais digna para esse pessoal que não tem, condições muitas vezes mínima necessárias para sobreviver, para subsistência. (Extrato de fala de EB Gestor Mantenedora)</p>
	<p>(...) eu acho que ela vem apontando isso mesmo, de emancipação, de tirar aquele assistencialismo, coitadinho. Porque a gente hoje tem que estar muito claro, hoje eu não sou um usuário da assistência social, mas amanhã eu posso ser e quero ter um serviço de qualidade por aquele tempo que eu precisar. (...) Porque nem todo mundo é pobre, nem todo mundo precisa da assistência social. (...) Acho que ela vem diferenciar isso mesmo, não é porque tu é usuário da assistência social que tem que andar rasgado, não. (...) E ela vai então poder cobrir, e parar de dizer que tem que ser miserável. E vamos parar de dizer, “tu vai lá no vereador, e pede isso, tu vai lá não sei aonde”. Eu vou ter um lugar que eu sei que vai me atender, como uma política pública, vamos parar de benesses, não sei o que...( Extrato de fala de EB Trabalhador)</p>
	<p>A política de assistência social eu acho que ainda é uma política em construção, (...) eu acho que ela deveria ser uma política que proporcionasse a cidadania, mas que também proporcionasse o crescimento e a emancipação das pessoas, só que ela não faz isso sozinha, eu acho que o grande entrave da política de assistência social é exatamente esse, é de não (...) ser conhecida nas demais políticas, então assim, tu fica fazendo política de pobre para</p>



	<p><i>pobre é ai sempre que um pobre cai numa outra política ele é problema da assistência social independente da demanda que ele traz. (...) ela teria que ser responsável por essa costura, para poder fazer a emancipação, não só fazer programa e largar ali por que isso não vai resolver. (Extrato de fala de Conselheira SC EPS)</i></p>
	<p><i>Eu acho que tem muita coisa ainda a ser mudada. (...) a gente acaba apagando incêndio. (...) Porque agora que está se pensando mesmo com essa nova lei, porque os CRAS vão ser a porta de entrada, vai ser proteção básica, no momento em que tiver a questão já mais agravada, vai para os CREAS. Essa política que nós temos agora, a gente vê que é muito defasada, deixa muito a desejar. (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)</i></p>

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

Diante dessas falas, podemos perceber que quatro sujeitos trazem a política de assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, sendo assim, como política pública de continuidade e não de governo. Apesar disso, cinco das falas trazem a questão do ranço do assistencialismo, da benesse, do coronelismo, do paternalismo, concepção que deve ser urgentemente abandonada. A política de assistência social, como diz um dos sujeitos pesquisados, é ainda uma política em construção, a Lei que a regulamenta (LOAS) tem apenas 15 anos e a Política Nacional de Assistência Social de 2004 ainda está em fase de implementação, mas vem juntamente com o SUAS legitimar a assistência social como política pública.

Quanto ao público da Assistência Social, se o princípio da universalização dos direitos sociais deve ser realmente para todos os cidadãos ou para quem deles necessite, é uma confusão oriunda da política, refletida na fala dos sujeitos. Referem também que os usuários da assistência social não devem ser vistos como “coitadinhos”, o que contraria a concepção de direitos.

Ainda em relação ao público, relacionado aos níveis de proteção, aparece quatro vezes a importância de se trabalhar com situações de prevenção, proteção básica, onde não há o rompimento dos vínculos familiares. As situações mais complexas serão trabalhadas nas instâncias da proteção especial. Ou seja, se faz imprescindível a execução eficaz de programas de prevenção, sem excluir os de média e alta complexidade, a fim de que não se agrave a situação de

vulnerabilidade social. Essa necessidade está contemplada pelo SUAS, ao destacar os programas de proteção básica. Nesse sentido, o SUAS estabelece que os serviços de proteção especial devem manter com os serviços de proteção básica a relação de referência e contra-referência.

A política de assistência social, como medida regulatória, como forma de distribuição da riqueza socialmente produzida, visando possibilitar mais justiça e dignidade, aparece na fala de um dos sujeitos. Nessa direção soma-se a denúncia de um dos sujeitos de que a política de assistência não pode se restringir a “apagar incêndio”. A emancipação, consequência da efetivação da cidadania, desenvolvimento da autonomia ao invés de tornar usuários dependentes, aparece na fala de quatro sujeitos. Porém, salientamos que a cidadania é uma construção coletiva e não “proporcionada”, como refere um dos sujeitos.

A qualidade da política de assistência social é referida duas vezes, numa delas vinculada à questão da necessidade do financiamento por parte do governo, e na outra à transitoriedade, onde qualquer pessoa pode vir a ser usuária dessa política. Isso “significa que a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. Ou seja, significa que o risco a que qualquer um, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade social pública” (Vianna apud Couto 2006, p.160).

Podemos perceber na fala de quatro sujeitos a questão da intersetorialidade, da relação da política de assistência social com as outras políticas sociais que constituem a Proteção Social, enfatizando os limites da política de assistência social quando não há articulação com as demais políticas.

A intersetorialidade é uma prerrogativa legal, disposta na LOAS e na PNAS, sendo um dos grandes desafios para efetivação dessa política, pois o projeto societário hegemônico em que vivemos tem como princípio fragmentar, isolar, separar desde a formação, visando realmente o enfraquecimento e fragilização das políticas sociais. Em consequência disso, integrar é uma tarefa muito difícil, que dependerá do envolvimento comprometido de todos os agentes envolvidos.

Se por um lado a *setorização* proporciona maior visibilidade, identificação e especialização, por outro pode comprometer o caráter *intersectorial* da matriz da qual fazem parte: a Política Social. A intersetorialidade requer mais do que a articulação

ou comunicação entre os setores; ela aponta para uma visão integrada do problema da exclusão, em uma perspectiva que situa a pobreza como um problema coletivo, que diz respeito ao conjunto da sociedade e deve ser enfrentado coletivamente. A noção de intersectorialidade situa-se “em um contínuo que abrangeria desde a articulação e coordenação de estruturas setoriais já existentes até uma gestão transversal, configurando formas intermediárias e arranjos organizativos que expressem a intersectorialidade de baixa ou de alta densidade” (BRONZO e VEIGA, 2007, p.12).

Nesse sentido, de acordo com o artigo segundo, parágrafo único, da LOAS e na PNAS (2004, p. 18), “a 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”.

Ainda no que se refere à concepção de política de assistência social, podemos perceber confusão ao referirem que há apenas uma faixa etária que necessita ser assistida, e ainda um juízo de valor, ao afirmar que a população “só” aceita programas de transferência de renda:

*Assistência social. Eu acho que tem uma faixa etária que realmente precisa da assistência que é a criança (...), essa parte a gente precisa realmente assisti-la, nós precisamos estar presente. Só que é o seguinte, ela (**população**) só aceita programas incentivadores financeiros que não são preventivos. (Extrato de fala de Gestor Governamental CC)*

Há ainda entre os sujeitos pesquisados uma falta de clareza a respeito da concepção de política de assistência social, o que acreditamos ser muito grave quando se trata de agentes que estão cotidianamente no trato dessa política:

*Como é que eu posso te dizer... eu acho que é um apoio para a entidade, eu acho que se não tivesse essa política não teria... Acho que é uma parceria, que anda junto, a entidade se apóia na assistência social. (Extrato de fala de ASS Trabalhador)*

Acrescido à falta de clareza, percebemos, conforme as falas dos sujeitos, que ainda há certa confusão entre política de assistência social e serviço social, vendo os dois como sinônimos ou como campo privilegiado apenas dessa área do conhecimento. Além disso, percebemos uma desvalorização dos usuários da política de assistência social:

*Para mim a política da assistência social, ela deveria estar mais dentro das comunidades, eu acho muito distante. (...) É aquilo que eu*

*digo, serviço social é para uma situação totalmente carente, aí manda umas técnicas da FASC, falando aqueles termos, aí fica todo mundo assim... Sou obrigada a me levantar. (...) me passa todas essas informações técnicas, para quem que eu vou passar isso aí? Para esse público? (Extrato de fala de ASS Gestor)*

*(...) O SUS é tudo (...), eu não sou assistente social, (...) agora um leigo que bate direto onde tem que bater, leigo eu digo de não ter tido formação técnica nessa área, do serviço social. (Extrato de fala de Gestor Governamental CC)*

Em consonância com o disposto na Lei Orgânica da Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS rege-se pelos seguintes princípios democráticos:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - **Universalização** dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (LOAS, artigo quarto).

A organização da Assistência Social tem as seguintes diretrizes, baseadas na LOAS:

- I - Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e características socioterritoriais locais;
- II - **Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; (grifo nosso)**
- III - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo;
- IV - Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (PNAS, 2004, p. 18).

A política de assistência social objetiva:

- \* prover **serviços, programas, projetos e benefícios** de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitar;
- \* 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 urbanas e rurais;

\* assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p. 18).

Para se gerenciar a Política Nacional de Assistência Social, formulou-se o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo. Percebemos que os sujeitos pesquisados, especificamente os da sociedade civil, têm tido dificuldades de se apropriarem do SUAS, que ainda carece de espaços de formação, sendo para eles um “grande mistério” como vão se efetivar na prática suas diretrizes e quais serão as alterações no que diz respeito ao espaço que hoje essas organizações ocupam na execução da política. Mesmo assim, colocam uma grande expectativa na sua implantação:

*(...). Porto Alegre tem uma caminhada muito longa de participação, de emancipação, mas a gente tem muitas dúvidas na questão do SUAS, questão da territorialidade, tudo é muito novo. (...) estão discutindo o SUAS, mas não discutiram na região X o SUAS... Está se discutindo na cidade, mas quem são as pessoas que foram para capacitação? (...) Onde é que estão os usuários? As entidades pequenas não conseguem mandar as pessoas para lá. Como tu vai disponibilizar um educador, com recurso de três mil reais que tu ganha da FASC, (...) quem é que vai cobrir isso? Então eu achei que não foi uma política discutida com a sociedade. Então eu acho que as regiões têm que se alertar e começar a discutir, “olha, nós achamos que aqui na nossa região o SUAS vai ser assim, assim”... (Extrato de fala de EB Trabalhador)*

*(...) Agora tem um catatau lá na FASC de assistentes sociais por causa do LOAS... Do SUAS... SUAS não porque vai ser o LOAS, um prédio em cada lugar... CRAS... Estão querendo CRAS, CREAS ainda estão para definir o nome. (...) “vamos fazer um seminário sobre o SUAS”, “não vou, não quero ir, já conheço, já li, já sei, desde o ano de 2000 que estão com essa porcaria aí”. (Extrato de fala de ASS Gestor)*

*(...) hoje está muito forte a questão de discutir o SUAS, de levar isso para dentro da entidade, poder fazer a entidade entender. (Extrato de fala de Conselheiro SC EPS)*

*Acho que com a nova política do SUAS, acho que agora realmente vai se ter políticas sociais mesmo. Eu acho que com o SUAS, com o CRAS, com o CREAS vai mudar, porque aí ele vai saber que é a prefeitura, são técnicos da prefeitura, é direto de lá, por mais ignorante que ele seja ele tem essa noção, por isso que fica essa coisa meio superficial, as instituições elas acabam monopolizando tudo... (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)*

O SUAS constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional da **rede de serviços socioassistenciais**. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e

indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnicas-políticas da União, Estados e Municípios (PNAS, 2004).

Por estarmos estudando organizações da sociedade civil que compõem a rede socioassistencial de Porto Alegre, é importante compreendermos a concepção do que seria essa rede socioassistencial trazida pela Política Nacional de Assistência Social, assim como trabalho em rede propriamente.

## 2.1 Concepção do trabalho em rede e a Rede Socioassistencial

Está na ordem do dia o debate sobre a reforma do Estado, e nela a gestão do social. As novas e antigas demandas sociais, o agravamento da pobreza e da desigualdade e, ao mesmo tempo, os déficits públicos para dar conta dessas mesmas demandas exigem um novo compromisso social entre Estado, sociedade civil e iniciativa privada (CARVALHO, 2007).

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. Por outro lado, **a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar** na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma. No entanto, somente o Estado dispõe de mecanismos fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização das políticas, combinada com a garantia de equidade (PNAS, 2004, p. 31).

Para que isso se efetive, a administração pública deverá desenvolver habilidades específicas no que diz respeito à formação de redes, que tem sido incorporada ao discurso sobre política social. É condição imprescindível que haja reciprocidade das ações na rede, através do estabelecimento de fluxo, referência e retaguarda entre as modalidades e as complexidades de atendimento, assim como a definição de portas de entrada para o sistema único de assistência social. Assim, a

relação público e privado deve ser regulada tendo em vista a definição, a qualidade e o custo dos serviços (PNAS, 2004).

Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como **prestadoras complementares de serviços sócio-assistenciais, mas, como co-gestoras e co-responsáveis em garantir direitos dos usuários da assistência social**. Esse reconhecimento impõe a necessidade de articular e integrar ações e recursos, tanto na relação intra como interinstitucional (PNAS, p. 31, 2004).

A Política Nacional de Assistência Social deixa claro que a intenção não é a de substituir a ação do Estado, que deve ser o coordenador do processo de articulação e integração entre os equipamentos governamentais e não-governamentais, além dos segmentos empresariais, discutindo questões que dizem respeito à vida da população de determinado território, em todos os seus aspectos. A rede consiste em uma estratégia de articulação política que resulta na integralidade do atendimento. Para isso, espera-se que o Governo:

(...) seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, OG's e, ou, ONG's, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos. E aqui está um grande desafio a ser enfrentado. (...) Cabe ao poder público conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação. Essa mudança deverá estar contida nas diretrizes da política de supervisão da rede conveniada que definirá normas e procedimentos para a oferta de serviços (PNAS, 2004, p. 31-32).

Nesse sentido, o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, uma unidade pública estatal de base territorial, executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços sócio-assistenciais locais da política de assistência social. Ou seja, sob orientação do gestor municipal de Assistência Social, o CRAS realizará o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica, promovendo assim a inserção das famílias nos serviços de assistência social local. Deve ainda realizar o encaminhamento da população local para as demais políticas públicas e sociais, possibilitando o desenvolvimento de ações intersetoriais (PNAS, 2004).

Baseado na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB SUAS, a rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de

provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade. São entendidos por:

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

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

**Projetos:** Definidos nos arts. 25 e 26 da LOAS, caracterizam-se como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas. De acordo com a PNAS/2004, esses projetos integram o nível de proteção social básica, podendo, contudo, voltar-se ainda às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial.

**Benefícios:** Benefício de Prestação Continuada (previsto na LOAS); Benefícios Eventuais (previstos no art. 22 da LOAS) e Transferência de Renda (NOB/SUAS, 2005, p.20).

“Os serviços, programas, projetos de atenção às famílias e indivíduos poderão ser executados em parceria com as entidades não-governamentais de assistência social, integrando a rede socioassistencial” (PNAS, p. 27, 2004).

Para fins deste trabalho, concebemos rede a partir do conceito trazido por Faleiros (1999), onde a rede é uma articulação de atores em torno de uma questão disputada, de uma questão ao mesmo tempo política, social, profundamente complexa e processualmente dialética. O autor acrescenta que:

A rede é um processo democrático de tomada de decisões e de implementação de ações, fundado no compartilhamento de valores e de propostas, onde é indispensável negociar as diferenças e combater as formas manifestas e latentes de autoritarismo. O compartilhamento é uma construção em processo que se define pela expressão de valores comuns por parte dos envolvidos, convocados por uma liderança, e que vai se ancorando na mobilização dos atores e na discussão e superação dos conflitos. O trabalho em redes por envolver mudança ou deslocamento de poder, interfere no poder existente, e alguns certamente perderão poder ou terão essa sensação ao atuar em rede. Envolve a manifestação pública das dificuldades dos atores e a colocação de seus recursos para compartilhamento. O compartilhamento é, portanto, conflituoso e



supõe a construção de contratos ou pactos para a ação, e, por isso mesmo, temporários, implicando uma rediscussão periódica (1999, p.179-180).

Segundo Turck (2001), as articulações interinstitucionais podem aprofundar o relacionamento entre os atores sociais, objetivando a construção e solidificação de um sistema de integração, abrindo espaço para a construção da Rede Social. Segundo a autora, esse é o caminho que os indivíduos e grupos encontram para serem protagonistas de suas vidas, ou seja, viver intensamente todas as possibilidades de tornar-se responsável. “É participar de todos os movimentos sociais em que o compartilhar vai construindo novas possibilidades de intervenção e de mudanças” (p.42). O movimento é concomitante à responsabilização comunitária na execução de políticas de atendimento às demandas sociais.

Segundo Junqueira (2008), a dificuldade da organização em rede ocorre devido à transição de sistemas verticais para horizontais, onde o poder deixa de ser centralizado, circulando e sendo distribuído pelo conjunto de organizações. Para o autor:

A rede pode ser entendida como uma ordem espontânea que emerge do resultado das interações descentralizadas entre indivíduos e/ou organizações. Sem ser criada por qualquer autoridade, a rede surge e se mantém apenas pela vontade e interesse coletivo dos indivíduos que a compõem, do capital social acumulado no grupo. A rede envolve a transferência da função de coordenação das regras burocráticas formais para normas sociais informais. A autoridade não desaparece, ela é interiorizada de uma forma que permite auto-organização e auto-gerenciamento. As unidades que a compõem, organizações e/ou indivíduos estabelecem relações sociais que determinam uma realidade complexa ligada a multiplicidades de comportamentos, de sistemas cujo futuro não se pode prever (JUNQUEIRA, 2008, p. 88).

Rede social “trata-se de uma articulação entre diversas unidades que, através de certas ligações, trocam elementos entre si, fortalecendo-se reciprocamente (...). Cada nódulo da rede representa uma unidade e cada fio um canal por onde essas unidades se articulam através de diversos fluxos” (MANCINI, 1999, p. 24).

Passamos a analisar como os sujeitos pesquisados concebem **Rede Socioassistencial**:

Quadro nº3: Concepção de Rede Socioassistencial

<b>Governo / FASC</b>	<b>Sociedade Civil</b>
<i>A concepção para mim é uma rede de serviços que devem desenvolver seu</i>	<i>A rede são todos os recursos que a gente tem dentro da comunidade, fora dela. A</i>

<p><i>trabalho de forma articulada... seja sociedade civil, seja governo. (Extrato de fala de Supervisora CRE)</i></p>	<p><i>gente tem redes aqui, a gente forma redes, por exemplo, com o posto de saúde, com a creche, com as escolas, temos reuniões de redes, todas as regiões têm. (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)</i></p>
<p><i>A rede é um desejo e uma necessidade, que a gente tenta concretizar, que inclusive é a nossa maior dificuldade na política de assistência. A rede são os diversos espaços de atendimento sócio-assistenciais articulados para garantir a qualidade desse atendimento. (...) em algum momento esses diversos espaços de atendimento eles têm que dialogar.</i></p> <p><i>(...) nós também temos espaços específicos da assistência, aí são espaços diferenciados, mas eu acho que ela tem mais validade se ela inclui todas as demais políticas, do que especificamente a política de assistência. (Extrato de fala de Supervisora CRB)</i></p>	<p><i>Fundamental. Rede hoje em dia é tudo. Se tu não tem rede hoje em dia tu morre. O que é rede? Rede é uma rede. São as áreas e instâncias ou instituições interligadas e funcionando em conjunto. Se não tem rede não adianta. (Extrato de fala de EB Gestor)</i></p> <p><i>Não sei. (Extrato de fala de ASS Trabalhador)</i></p>
<p><i>(...) as redes sempre existiram. Só que pouco articuladas e nem se conheciam muitas delas (...). Essa rede vai ser boa para estudar caso a caso para ter um diagnóstico mais preciso de como lidar com aquela família (...), ter outras interfaces que a Assistência sozinha não poderia fazer, não tem perna (...). (Extrato de fala de Gestor Governamental CC)</i></p>	<p><i>Olha, para mim a rede, aí é que está, é só uma rede porque não evolui muito, eu não vejo muito evolução, para mim sabe, o potencial da área social é muito grande, mas eles estão assim tudo a ver navios, porque ninguém sabe quase nada... É aquilo que eu digo, serviço social é para uma situação totalmente carente, aí manda umas técnicas da FASC, falando aqueles termos, aí fica todo mundo assim... Sou obrigada a me levantar (...).(Extrato de fala de ASS Gestor)</i></p>
<p><i>Para mim a rede socioassistencial é toda rede que esteja diretamente envolvida na resolução de uma situação, seja ela de uma família, de um adolescente, de um adulto, seja ela qual for... Então, aquilo que significa que eu preciso para resolver a vida dessa pessoa, seja saúde, seja assistência, seja trabalho, seja renda, tudo que envolve... E acho que as micro-redes que hoje o município tem, (...) que a assistência coordenada, (...) que são redes, reuniões de rede daquela região, que aquela região senta para discutir a situação da região (...). (Extrato de fala de Gestor Governamental FG)</i></p>	<p><i>Para mim, trabalhar em rede é acionar todas as políticas públicas possíveis, acho que isso é trabalhar em rede, trabalhar com todos os conselhos. A gente sempre diz que as redes têm os nós, mas acho que é isso mesmo, fortalece o trabalho trabalhar em rede, (...) porque tu pode acionar os serviços todos, pode discutir, (...) trabalhar sozinho tu não tem nem como, acho que é bem importante o trabalho em rede. Porque a gente trabalhando em rede tu discute, “olha, tu vai me ajudar nisso, tu vai me ajudar naquilo”, acho que é bem importante sim. (Extrato de fala de EB Trabalhador)</i></p>

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

Os agentes reconhecem as dificuldades que há no trabalho em rede, mas entendem que ela é indispensável no cotidiano da política. Para os sujeitos vinculados ao governo, rede socioassistencial é uma rede de serviços governamentais e da sociedade civil que trabalham de forma articulada, com

espaços constituídos de diálogo, visando a atendimento de determinada demanda de forma qualitativa, sendo sua efetivação o maior desafio da política de assistência social. Os sujeitos salientam que a rede socioassistencial precisa se articular com as outras políticas, como já vimos anteriormente, e enfatizamos com a seguinte fala:

*Aqui na cidade a gente tem os espaços onde a rede assistencial, seja ela própria, pública ou conveniada, se reúne também para articulação entre os diversos programas (...). Mas isso é uma preparação interna da assistência para no encontro com a rede maior das diversas políticas fazer uma interlocução para estabelecer fluxos, encaminhamentos, ida e volta, referência e contra-referência dentro do trânsito desse usuário que é o mesmo, (...) então você tem que criar esses espaços de interlocução entre esses diversos atendimentos. (Extrato de fala de Supervisora CRB)*

Os sujeitos da sociedade civil apontam que a rede socioassistencial é a articulação de todos os recursos disponíveis, interligados e funcionando em conjunto, que possuem seus espaços de diálogo. É acionar todas as políticas públicas. Compreendem que o trabalho em rede é fundamental, e que não é possível trabalhar sozinho, sem diálogo e ajuda mútua. Alguns sujeitos não têm clareza da concepção e nem a valorizam.

Não é o seu conceito de rede socioassistencial o maior desafio, mas sim sua efetivação de forma articulada, visando garantia de qualidade e resolução de necessidades em conjunto como preconiza a Política Nacional de Assistência, ao entender que a operacionalização da política de assistência social deve ser realizada em rede, constituindo-se dessa forma:

um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada (PNAS, 2004, p.28).

É preciso nos questionar se há de fato trabalho em rede, ou apenas recursos/serviços que em alguns momentos se articulam, às vezes de modo precário. Rede pressupõe democratização efetiva de poder, decisão coletiva, informação partilhada, participação efetiva de todos os envolvidos no processo.

Nesse sentido, cabe destacar que:

a estratégia de formação de “redes” não implica necessariamente na convergência de interesses, nem tampouco na eliminação da competição inter-organizacional. (...) No Terceiro Setor, essa política

gerencial manifesta-se na troca de informações, recursos e metodologias de um lado, e por outro pela intensa disputa por fontes de financiamento, reconhecimento social e formação de parcerias com o Estado, organismos internacionais e grandes corporações privadas (TEODÓSIO, 2001, p. 23).

Como parte integrante da política de assistência social, temos as instâncias de controle, que passamos a debater no tópico seguinte.

## **2.2 CONSELHOS: Instâncias Mediadoras de Controle Social**

A Constituição de 1988, fruto do protagonismo da sociedade civil, além de prever e ampliar algumas conquistas referentes aos direitos sociais, prevê a descentralização e a municipalização das políticas sociais, instituindo os **Conselhos de Políticas e de Direitos**, que são possibilidades de reforço do poder local, ampliando os canais de participação da população na **formulação, fiscalização e gestão das políticas sociais** (IAMAMOTO, 1999).

O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, *enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político administrativa - financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado*. Dentro desta lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais. Na conformação do Sistema Único de Assistência Social, os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação são os conselhos e as conferências, não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo (PNAS, 2004).

Os conselhos foram instituídos como instrumentos de democracia direta de iniciativa popular, como mecanismos de ampliação da participação popular, constituindo-se uma das principais inovações democráticas neste campo (RAICHELIS, 2009). Nesse sentido a autora afirma que:

Pela sua composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo, pela natureza deliberativa de suas funções e como mecanismo de controle social sobre as ações estatais, pode-se considerar que os Conselhos aparecem como um *constructo* institucional que se opõe à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro (2009, p. 6).

Os conselhos de políticas são ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais. São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, com atribuições legalmente estabelecidas, compondo as ações de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como espaços públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais, além de ser uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao Estado. Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos. Enfim, zelam pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição na formulação das políticas e seu respeito na execução delas (TATAGIBA, 2002).

Tendo em vista a novidade histórica desses conselhos, Tatagiba destaca alguns aspectos: 1) são espaços públicos com composição plural e paritária, com representações das Sociedade civil e do Estado, “portadores de interesses e valores não apenas distintos, mas por vezes antagônicos. Esta pluralidade não se relaciona apenas à dicotomia Estado/Sociedade, mas se reflete também nas clivagens internas aos referidos campos”. A Pluralidade na composição, em vez de obstáculo é, ao contrário, o elemento que responde pela natureza pública e democrática desse espaço. Diante disso, o grande desafio é a construção de mecanismos que potencializem aos diferentes agentes envolvidos nesse processo, expressarem suas diferenças; 2) possuem “no processo dialógico o instrumento privilegiado de resolução dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo.” Ou seja, “os argumentos usados para balizar os acordos devem ser possíveis de serem sustentados publicamente, a partir de princípios éticos elementares relacionados à vida pública”; 3) e, finalmente, “funcionam como instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando no sentido da democratização da gestão. Os conselhos possuem a competência legal de influir e deliberar no processo de produção das políticas públicas, redefinindo prioridades e recursos orçamentários, acenando na direção da partilha do poder (2002, p. 54-55).

No artigo nono, parágrafo segundo da LOAS, está determinado que “cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a fiscalização das entidades referidas no caput na forma prevista em

lei ou regulamento”. Os conselhos municipais de assistência social, segundo artigo dezesseis da referida lei, são: “instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”.

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da LOAS) (PNAS, 2004, p.34).

Para Raichelis, controle social “significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados” (2000, p.42).

Passamos a analisar como os sujeitos pesquisados concebem o controle social:

*“Controle social é uma ação de fiscalização e de acompanhamento (...) da execução da política de assistência social. (Extrato de fala de Conselheiro Governamental)*

*(...) é a fiscalização em termos de utilização do recurso público e em termos de qualificação do serviço. (...) eu acho que esse é o grande nó do controle social, se o que está sendo feito, está sendo feito com qualidade, (...) se os recursos utilizados para essas mesmas ações, eles estão sendo realmente usados ou se estão sendo desviados (...).(Extrato de fala de Conselheiro SC)*

*É a verificação se a ação foi executada. (...) se as metas foram atingidas, se foram executadas. Não só em termos financeiros, em termos de atendimento. Se vai atender cem crianças, é cem crianças atendidas. E bem atendidas. E se elas tem os recursos necessários que nem diz lá, que nem foi planejado, organizado. (Extrato de fala de EB Gestor)*

*Controle social está aí justamente para ver como é que são executadas essas políticas. Se elas estão sendo executadas justamente para aqueles que mais necessitam, os cidadãos vulneráveis ou em risco ou que tem uma dificuldade. E o controle social vem para ver justamente se essas entidades também estão sendo coerentes. (...) No momento que tem uma NOB surgindo ou se*

*implantando mais definitiva, o controle social vem para isso, vem para ver como é que estão sendo aplicadas as políticas públicas, as políticas sociais. (Extrato de fala de EB Gestor Mantenedora)*

*Eu entendo por controle social o que eu faço, de estar vendo essa questão dos serviços e de números, digo o que está bom, o que melhorou, o que não melhorou, quais são esses serviços, como são atendidos esses serviços, de ouvir um pouquinho as pessoas que usam desse serviço, e o quanto a gente ainda ouve “ah, eu não fui bem atendido em tal lugar, mas eu não posso falar se não eu perca a bolsa”. (...) se realmente esses serviços estão atendendo essa demanda da assistência social, ou então estão falando em caridade e não em emancipação. (...) fiscalizar esses serviços, se realmente isso é bom para a comunidade. (Extrato de fala de EB Trabalhador)*

Partindo dessas cinco falas, sendo dessas, uma governamental, e quatro vinculadas à sociedade civil, entendemos como controle social a fiscalização da execução da política, se ela está sendo destinada ao seu público, se está sendo coerente com as diretrizes e princípios da política, enfim, o acompanhamento em termos de qualidade do atendimento, da utilização dos recursos e das metas. Ou seja, é dada ênfase ao controle social fiscalizador, ignorando seu papel de deliberação acerca da política como um todo, inclusive na formulação e aprimoramento de projetos. Gostaríamos de salientar, como afirma um dos sujeitos, a importância de estar se ouvindo os usuários da política, que eles são imprescindíveis no controle social, o que será debatido mais adiante.

Partindo do entendimento de Estado Ampliado que nos fundamenta, e entendendo que o espaço “público” é compartilhado pelo governo e pela sociedade civil, acreditamos que o controle social deve ser exercido pela sociedade civil e pelo governo, sob as mesmas - espaços públicos de execução da política de assistência social. O grande avanço, e ao mesmo tempo desafio, é a sociedade civil poder participar desse controle social, sendo compartilhados não apenas as responsabilidades, mas também o poder de decisão. Podemos perceber que esse entendimento está presente nesses agentes da política de assistência social:

*Eu acho que o controle social ele não é só a sociedade civil com relação ao governo, ao poder, etc... Mas é uma fiscalização e uma construção de uma política e uma fiscalização de todos para todos, independente de ser sociedade civil ou governo”. (Extrato de fala de Conselheiro SC EPS)*

*Para mim o controle social é a sociedade civil, organizada ou individualmente, poder dar conta e acompanhar de uma forma geral o que é feito pelo público. (...) Quando eu falo em público, falo da*

*governamental e da não-governamental. (Extrato de fala de Gestor Governamental FG)*

*(...) o controle social ele deve ser feito pela sociedade civil, sobre o governo e sobre a própria sociedade civil, não posso ter esse olhar tipo assim: “eu sou sociedade civil não vou cobrar daqui, eu vou cobrar só do governo”. (Extrato de fala de Conselheiro SC)*

*(...) deve ser exercida por todos, tanto pela sociedade civil, quanto pela rede governamental. (Extrato de fala de Conselheiro Governamental)*

*(...) as organizações da sociedade civil, elas são executoras e não são espaços privados, porque na hora que ela faz um conveniamento e executa uma política pública ela também se torna um espaço público. (Extrato de fala de Supervisora CRB)*

Passamos a analisar fala de cinco sujeitos pesquisados, que diferem suas concepções de controle social das anteriores, sendo um desses governamental, e quatro vinculados à sociedade civil:

*“Controle Social... controle social é dizer número de filhos essa coisa assim? (...) Controle social... não de densidade demográfica... controle social esse termo aí eu nunca, não é muito familiar... olha me soa uma coisa tão ruim sabe... Que seria isso?” (Extrato de fala de Gestor Governamental CC)*

*Não sei. (Extrato de fala de ASS Trabalhador)*

*Eu não sei o que eu entendo por controle social. (...) esse controle social hoje ele tem que se estar dentro das políticas (...).(Extrato de fala de Conselheiro SC CORAS)*

*Controle social é o que não existe nesse país. Em primeiro lugar a começar por aquele louco daquele Lula lá, porque se ele tivesse o controle social ele não dava esse monte de bolsa escola para essa mulher fazer filho, para (...) continuar a miséria em cima da miséria. Não tem controle social. Não tem porque não tem quadro para isso. A FASC não tem controle social, não tem quadro. (...) igualdade social nunca vai existir. (Extrato de fala de ASS Gestor)*

*É estar acompanhando a comunidade, é estar vendo como que está funcionando essas questões de SASE, creche, escola, como que esta sendo o controle social daquela família, eu vejo dessa forma. (...) é tu estar acompanhando a comunidade, estar encaminhando, é as demandas e o teu trabalho, mas assim, e nisso tudo está ligado o controle social, de uma maneira. (...) eu faço controle social também, eu vejo como controle social. (...) existem vários tipos de controle social para mim, vários não, tem alguns tipos de controle... Tem o controle social que tu acompanha, que tu consegue identificar como que está sendo o movimento da sociedade, a questão da comunidade, e tem aquele controle social, (...) aquela questão de tu pegar o controle mesmo, a questão de como que as famílias estão, como é que tem que ser. (...) é a questão de tu não trabalhar com as*



*peças a emancipação, mas sim naquela coisa de “é assim que tem que ser”. (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)*

Percebemos um desconhecimento total ou uma falta de clareza do significado do termo controle social, ao vinculá-lo a controle de natalidade ou ao monitoramento e controle das vulnerabilidades sociais e dos usuários da política. Acreditamos que alguns desses sujeitos, apesar de desconhecerem o termo, entendem o papel do conselho de assistência social, e outros realmente o desconhecem. Chama atenção a expressão de um gestor da sociedade civil carregada de preconceitos, que desvaloriza a política, os dirigentes e as instituições.

Os espaços públicos, aqui enfatizados os relativos às organizações da sociedade civil, podem se constituir como espaços de **controle social** do Estado, visando ampliar a transparência e publicização das políticas públicas, assim como a participação efetiva na sua formulação por setores da sociedade civil desprovidos de outras formas de acesso a espaços de decisão. Além do que, no interior da sociedade civil, podem realizar um debate entre interesses que possam conduzir à construção de consensos e à formulação de agendas que venham a se tornar públicas e objeto de considerações por parte do Estado (DAGNINO, 2002).

Ou seja, conformar demandas que como tais pressionem o poder público a dar respostas a partir da constituição de políticas sociais. De outra parte, o Estado, que possui a primazia na condução da política, por sua vez realiza também um processo de controle sobre as organizações que compõem a rede socioassistencial, também previsto na Política Nacional de Assistência Social - PNAS e Sistema Único de Assistência Social – SUAS, através de monitoramento e avaliação, que são parte do processo de gestão, visando avaliar o cumprimento das metas e objetivos, acordados nos planos de trabalho e garantir a qualidade dos serviços prestados.

Na verdade, nesse processo de “dupla mão”, Estado e Sociedade Civil devem buscar garantir o que foi deliberado pelas instâncias maiores de decisão política, quais sejam as **Conferências de Assistência Social**, nos diferentes âmbitos, que é onde a política se legitima, levando para o cotidiano dessas instâncias o dever de materializa - lá.

Procuramos saber se os sujeitos pesquisados concebem outra forma ou espaço de controle social para além do Conselho Municipal de Assistência Social:

*Na política de assistência social sim, nós temos as regionalizações, onde se discute a criança (...), acho que é um espaço de controle social (...), mas daí as não conveniadas como tu disse ficam de fora,*

*mas acho que tem outros espaços sim, que eu consigo visualizar são esses. (Extrato de fala de Conselheiro SC EPS)*

*Eu acho que as associações de comunidade eu acho importante, só que elas não se organizam, não tem uma oficializada, eu acredito que elas poderiam ser muito mais efetivas se realmente elas cumprissem com o que diz o estatuto de fundação, de uma associação de moradores de bairro, se cumprissem bem, seria ótimo, seria realmente o controle mais efetivo, porque quando ele quer, ele enaltece, quando ele quer matar alguém, mata ali (...).(Extrato de fala de Conselheiro SC CORAS)*

*Acho que todas as associações podem exercer esse papel. O que existe possivelmente seja confusão sobre o que é papel de controle social, porque às vezes as entidades vêem as coisas acontecendo mesmo tanto na área governamental quanto não governamental, mas aí as coisas passam a ter uma conotação de fofoca, tipo ouvi falar, me disseram, ninguém assume nada, não registra, não leva adiante, não vai aos espaços constituídos (...). E até o cidadão comum pode exercer, acho que esse é o direito que todo mundo tem de fiscalizar. (...) ter também claro o conceito de controle social, às vezes os caras acham que controle social é ter papel de polícia. (Extrato de fala de Conselheiro SC)*

*São vários, como espaços de controle social eu identifico o Ministério Público é um espaço de controle social no momento em que recebe denúncias (...). Na FASC existe uma metodologia de assembléia de usuários nos serviços em que eles se manifestam, em que eles avaliam o atendimento (...), é um espaço de controle social e de qualificação do atendimento, conseqüentemente qualificação da política, e movimentos comunitários, (...)além da CORAS existem outros fóruns, reuniões de rede, o próprio Conselho Tutelar também (...) tem papel de controle social na política, então são várias instâncias que desempenham o papel de controle social. (Extrato de fala de Conselheiro Governamental)*

*Sim. (...) A associação (...) de moradores, um clube de mães (...). É a velha história, ser fiscal em tudo, ser fiscal do governo (...). Todo individuo deveria ser um fiscalizador, um controlador do que é gasto, mas parece que isso não está na consciência do povo, porque o que vem de cima é o contrário. Quem vai controlar quanto o deputado roubou lá, (...) a gente controla dez reais aqui, lá em cima roubam cem. É um problema. (Extrato de fala de EB Gestor)*

*Eu acho que as Universidades contribuem para essa questão, no momento que eles começam a fazer as pesquisas. Se tem outra forma, às vezes dúvida, porque às vezes os alunos não querem ir para ponta, tem medo. (Extrato de fala de EB Trabalhador)*

Todos acreditam que há potencialmente outros espaços que podem ser espaços de controle social, como as reuniões de regionalização coordenada pela FASC – onde todos os serviços estatais e conveniados de determinada região se reúnem mensalmente; reuniões da micro rede – onde todos os serviços daquela

região, conveniados ou não, além das escolas e postos de saúde se reúnem mensalmente também; o Ministério Público; os serviços da FASC e das organizações da sociedade civil que realizam assembleia com seus usuários a fim de qualificar o serviço; movimentos e fóruns da sociedade civil; além do cidadão.

As associações de moradores de bairro e clubes de mães, ou seja, as organizações comunitárias têm potencial para serem espaços efetivos de controle social, pois possuem grande influência na comunidade. Porém, para tal, precisam estar organizadas e direcionadas a cumprirem seu papel de contribuir para a organização, desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida da comunidade que representam, o que muitas vezes não acontece.

### **2.3 A Participação dos usuários na Política de Assistência Social**

*(...) o maior desafio da assistência com a história que tem em Porto Alegre não é a participação da sociedade civil por que isso está posto, está dado e está construído, o maior desafio é a participação do usuário, porque nem sempre essas organizações representam os usuários, na grande maioria das vezes representam elas mesmas, seus dirigentes, seus interesses. (...) eu me preocuparia mais em que meios tanto sociedade civil, como poder público, que estratégias têm que se criar para que a gente possa incentivar, fomentar, possibilitar, seja lá que nome a gente puder dar, a participação do usuário na política. (Extrato de fala de Supervisora CRB)*

Um dos grandes desafios que se tem colocado é a questão da **participação dos usuários da assistência social no controle social**. Abaixo, seguem falas dos quatro conselheiros que participaram da pesquisa sobre a participação ou não dos usuários no espaço do Conselho Municipal da Assistência Social e das Comissões Regionais de Assistência Social – CORAS:

*Primeiro não existe a participação no Conselho. Não existe a participação dos usuários nem na CORAS. Eu acho um grande desafio da política de assistência social, de fazer todo esse esclarecimento do papel de cada um dentro da política. (Extrato de fala de Conselheiro SC EPS)*

*(...) usuário não vai a CORAS, pode, mas não vai. ((Extrato de fala de Conselheiro SC)*

*Não se tem (no CMAS). (...) mas desde o ano passado eu comecei uma campanha de toda a assistência social, de todos os programas,*

*teria que ter representante na CORAS, eu consegui fazer uma CORAS diferenciada. (...) começamos com as assistentes sociais, (...) acharam muito boa a idéia, compraram a idéia e levam (os usuários). (...) A CORAS tem cinco entidades só, (...) e tem uma que é muito grande, (...) quando ela tem mais de um programa, frequentar na região que ela acha que aquela ação é maior (...). Não vai. Mesmo assim tu vê, são quatro. E eu tenho uma frequência de 30 pessoas, altíssima (...), eu comecei tinha duas pessoas. Eu me sinto uma vitoriosa lá... (Extrato de fala de Conselheiro SC CORAS)*

*É um grande desafio, na realidade o usuário não participa do conselho, ainda não. (...) algumas CORAS têm alguma participação pequena, mas tem uma participação dos usuários... As que têm, a participação acontece por que aquele conselheiro, a rede daquela região articula... Articula, é... Mas é muito pequena, muito pequena a participação mesmo nas CORAS, e no conselho não se efetiva. A gente tem discutido isso, na realidade nós não conseguimos ainda fazer uma ação efetiva, assim, de bom vamos trazer os usuários, uma estratégia... Não se fez ainda. (Extrato de fala de Conselheiro Governamental)*

De modo geral, ainda não se tem a participação dos usuários da política nesses espaços e, quando acontece, é exceção, acontecendo por causa da articulação daquele conselheiro e/ou da comunidade. Apesar de entenderem a importância, o CMAS ainda não conseguiu pensar ações e estratégias gerais para se efetivar a participação dos usuários, mesmo tendo sido essa uma das deliberações da 7ª Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre ocorrida em 2007<sup>13</sup>. A dificuldade chega à não efetivação da representação pelas entidades representantes dos usuários:

*“Ninguém se candidatou, é uma cadeira vazia. Se chamou duas vezes eleição para se eleger e não...” (Extrato de fala de Conselheiro SC EPS)*

*Não se tem a ponto de que se precisa no período das eleições, tu elege também entidades representantes dos usuários, e (...) não tem representante. (Extrato de fala de Conselheiro SC CORAS)*

*Nós temos uma dificuldade de verificação se a entidade é representante de usuário. (...) Porque nós temos um problema aqui que é conceitual, porque quando as entidades se registram tu não sabe em qual que tu registra ela. (...) Daí quando ela quer se inscrever aqui para concorrer, ela mais ou menos que opta, então é complicado. (Extrato de fala de Conselheiro SC)*

É preciso que se fortaleça “a idéia de que os espaços de representação social na organização e gestão das políticas sociais devem ser alargados para permitir a

---

<sup>13</sup> Conforme Cartilha de Deliberações da 7ª Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre ocorrida em 2007, tendo como tema os “Compromissos e Responsabilidades para assegurar proteção social pelo sistema único da assistência social (SUAS)

participação de novos e diversificados sujeitos sociais, principalmente os tradicionalmente excluídos do acesso às decisões do poder político” (RAICHELIS, 2009, p.6).

Diante disso, passamos a analisar como os conselheiros entendem que pode ocorrer o aprimoramento da participação direta dos cidadãos, em relação às deliberações do conselho, para uma ampliação do controle social pela população:

*Eu acho que a primeira coisa que tem que fazer é incentivar dentro das próprias entidades, porque tem gente que não sabe nem o que é CORAS, que existe CORAS (...). Porque no momento em que tu conseguir colocar isso como uma estratégia ele vai começar a abrir novos espaços, até porque se tu discutir dentro da tua entidade que ele tem direito a participação, direito a voto ou coisa assim, ele vai querer ir em outros espaços (...).(Extrato de fala de Conselheiro SC)*

*(...) o grande esquema com os usuários é a questão de se empoderarem da questão dos direitos sócio assistenciais. (...) O usuário é o testemunho das dificuldades, de tudo, porém ele também precisa ter a visão de política social não para o seu próprio umbigo, e o que nós temos hoje de usuários dentro dos espaços é defendendo o seu próprio umbigo. (...) Eu acho extremamente importante a participação, a gente incentiva (...), mas sempre numa questão abrangente, nunca individualista, este é o problema que eu vejo, este é o grande desafio. (Extrato de fala de Conselheiro SC)*

*Acho que é um espaço interessante porque os representantes não governamentais são representantes eleitos pelas CORAS, então o caminho de apropriação desse espaço deveria ser nas CORAS, independente de ter um usuário representando o conselho. Só que como a eleição do conselheiro vem da CORAS, então seria o espaço (...) com maior possibilidade de acesso. (Extrato de fala de Conselheiro SC CORAS)*

*(...) e o usuário é importante porque é a partir dele que a gente tem as melhores informações para transformar as políticas, a gente tem uma massa fértil, um adubo ali para transformar, tu consegue... Eu não me dei conta que eu tinha que trabalhar com as assistentes sociais, como eu achava que elas eram as “todas poderosa”, e eu não... Eu tinha um certo receio de conversar, porque eu não tenho a terminologia que elas tem... (Extrato de fala de Conselheiro SC CORAS)*

*Eles (os usuários) só procuram quando necessitam. O usuário. (...) Ele não tenta se integrar para melhorias. (Extrato de fala de Conselheiro SC CORAS)*

*(...) o usuário ainda também não entende a política como política, ele entende como espaço de ganhar alguma coisa (...). Mudança de postura da (...) organização não governamental ou governamental (...). Por que é bem interessante politicamente para o governo e politicamente para a entidade tu dizer que é ela que faz, sabe, “eu que estou fazendo, eu que estou dando”, acho que essa mudança de*

*postura, de todo mundo ter essa responsabilidade de estar lidando com a coisa pública, com o dinheiro público, com bens públicos, com usuário que também é pagante desse volume... acho que é essa mudança de postura. (Extrato de fala de Conselheiro SC EPS)*

A partir dessas falas, notamos que tudo começa pela entidade que atende esse usuário, que tem a possibilidade de trabalhar com eles esses princípios e a importância da participação, pois os usuários têm condições de avaliar e contribuir com a construção dessa política.

Percebemos a importância do assistente social e o quanto esse trabalho com os usuários ainda não faz parte do seu fazer profissional. Porém, os conselhos não podem se eximir de suas responsabilidades, cabendo a eles mobilizar esse processo de conscientização junto às CORAS e às organizações da sociedade civil e governamentais. Acreditamos que os usuários, ao se sentirem pertencentes a esses espaços, irão participar e contribuir.

Salientamos que os conselheiros trazem a questão de os usuários muitas vezes não estarem preocupados com o coletivo e sim com demandas individuais, o que entendemos ser reflexo da sociedade em que vivemos. E ainda, como trouxe um dos conselheiros, pode não ser interesse das instâncias envolvidas que os usuários participem desse processo, compreendam seus direitos e se fortaleçam coletivamente. Muitas vezes “criticamos” os usuários, mas as organizações também podem estar preocupadas apenas com assuntos privativos. Essa é uma questão que precisa ser trabalhada de modo geral, com todos os agentes da política.

Passamos a discutir o que as organizações da sociedade civil pensam e estão fazendo nesse sentido. Para facilitar a análise, elaboramos um quadro comparativo entre as duas organizações pesquisadas:

Quadro nº4<sup>14</sup>: Estratégias usadas pelas OSCs para trabalhar as concepções de controle social e assistência social com os usuários

	<b>Entidade Beneficente</b>	<b>Associação</b>
<b>Há alguma estratégia usada pela organização para trabalhar com os usuários as concepções</b>	<p><i>Escrita não existe. Na prática existe, mas vai de acordo com a cabeça da assistente social. (Extrato de fala de EB Gestor)</i></p> <p><i>Tem que trabalhar. O problema das assistentes sociais é que elas não gostam de trabalhar na ponta. A nossa norma é todo mundo que chega aqui tem que ser atendido. Vai ser estudado o caso, (...) e</i></p>	<p><i>Os pais, a grande maioria não tem noção de nada, não tem, não tem noção, política de assistência social não sabem o que é. (...) Eu gostaria de ficar, meia hora, uma hora conversando com cada mãe, mas não tem como. (...) Agora, esses últimos anos eu fiz</i></p>

<sup>14</sup> Ao longo do trabalho elaboramos quadros comparativos entre as duas organizações pesquisadas, buscando visualizar se há diferenças de concepções e ações.

<p><b>de Controle Social e Assistência Social?</b></p>	<p><i>tem que dar os encaminhamentos (...). Quando precisar, em caso de necessidade comprovada a gente dá os encaminhamentos. (...) É que o recurso nosso é próprio, então ele não vem da... O que a gente exige é que o recurso seja bem empregado e para quem mais necessita (...). (Extrato de fala de EB Gestor)</i></p> <p><i>Não, não temos. A gente trabalha... Temos e não temos. (...) Eu como assistente social dos programas, eu atendo as pessoas dos programas e tem dias que eu atendo a comunidade... Nos programas, quem está nos programas, no atendimento grupal, (...) daí a gente faz uma discussão sobre família, sobre comunidade, a gente trata da questão das políticas públicas, do que a gente faz, dos direitos deles, que eles tem que saber como é que funciona os programas, a gente faz esse trabalho (...), e a gente acaba abordando, não de uma maneira geral, explicando teoricamente, mas com certeza fazemos sim, mas no grupo, quem é do programa. (Extrato de fala de Trabalhador AS)</i></p> <p><i>Sim. (...) E a nossa intenção é que sim, que lá pelas tantas os usuários também possam vir a fazer parte dos conselhos. Porque não? Então essa que é um pouco a idéia. A idéia é que trabalhe aí e que para o próximo ano se tenha inclusive representantes dos mais diversos centros (...). (Extrato de fala de EB Gestor Mantenedora)</i></p> <p><i>Dentro da entidade não, (a discussão) está sendo feita dentro da CORAS. Eu tenho o entendimento que quem tem que passar essas coisas é o técnico, porque o técnico está lá na reunião da CORAS, então ele que tem que fazer isso. (Extrato de fala de Trabalhador)</i></p>	<p><i>(reunião) uma vez por ano, ou eu faço um almoço no domingo, para todas as mães, apresento todo o projeto, avaliação das crianças. Nesse ano passado eu fiz um chá no domingo (...). Mas é que direto as mães estão aqui, ou é aqui, ou na porta da minha casa, ou é na rua, então a gente tem um contato diário.</i></p> <p><i>É outra pauta. É que enquanto eles (FASC) não me passarem os recursos, para eu ter uma equipe... Eu não vou contratar. Então, eles não cobram muito da gente, eles não cobram muito, porque eles sabem que a contrapartida deles não tem, eles querem. (Extrato de fala de ASS Gestor)</i></p> <p><i>A gente tem os dez mandamentos sobre os direitos delas, tem ali um painel. Não, eu não trabalhei (sobre a política de assistência social).</i></p> <p><i>A gente faz (reuniões com os pais) (...). Agora mesmo na matrícula, que a gente tem conversa diretamente com os pais, e qualquer probleminha que acontece a gente chama. (...) A pauta é a criança. A presidente que faz, é a presidente que passa mais o que ela espera. (...) quando a presidente acha necessário. (Extrato de fala de ASS Trabalhador)</i></p>
--	---	--

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados coletados

No que se refere à Entidade Beneficente, percebemos que o gestor transfere a responsabilidade de trabalhar às concepções referentes à política de assistência social e de controle social às assistentes sociais, porém, quando pedimos para explicitar o que deve ser trabalhado com os usuários, percebemos que realmente ele não tem clareza sobre essa questão. Para a mantenedora, uns dos papéis dos conselhos de educandos e conselhos de pais<sup>15</sup> que as organizações sociais

<sup>15</sup> No capítulo que falamos sobre o processo de gestão fica mais explicitado o que são esses conselhos.

mantidas estão formando é a motivação dos usuários a participarem dos espaços de controle social.

O trabalhador da Entidade Beneficente, que é conselheira da CORAS na região, também entende que é papel do assistente social trabalhar essa questão com os usuários. A assistente social diz que não trabalha de modo geral, apenas com o grupo do Programa de Apoio e Proteção à Família que acompanha. Ou seja, não tem clareza que faça parte de seu papel como técnica trabalhar essas questões com os usuários. Não podemos generalizar, pois ela não é a única assistente social da entidade.

No que se refere à Associação, a gestora reconhece que os pais das crianças que frequentam a entidade não têm conhecimento sobre a política de assistência social, dando a entender até certa incapacidade de compreensão da parte deles. As crianças não são nem mencionadas. Diz que não tem condições de realizar esse trabalho com os usuários, e que precisaria de mais pessoas na equipe para realizar isso. Acrescenta que a FASC não pode cobrar isso, pois não dá às organizações condições de arcar financeiramente com essa demanda. Os espaços de diálogo que tem com os pais são para tratar de questões específicas referente às crianças que frequentam o projeto. A educadora da associação afirma que trabalha com as crianças seus direitos, baseada no Estatuto da Criança e do Adolescente, mas nunca trabalhou nada com eles referente à política de assistência social.

No que se refere ao incentivo ou não que as organizações realizam para promover a participação dos usuários nos espaços de controle social, sistematizamos as falas num quadro comparativo entre as organizações pesquisadas:

Quadro nº5: Incentivo das OSC aos usuários para participação do Controle Social

	<b>Entidade Beneficente</b>	<b>Associação</b>
<b>Os usuários são incentivados a participar dos espaços de controle social?)</b>	<p><i>Eu acho que não ainda. Eu acredito que não ainda. Um dia chegaremos lá. (Extrato de fala de EB Gestor)</i></p> <p><i>Não, eu não vejo. (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)</i></p> <p><i>Eu não acompanho essa questão do atendimento das assistentes sociais. (...) estou conversando com os técnicos e estou solicitando... Que eu acho que é bem importante eles participarem das reuniões de CORAS, porque para a próxima eleição, eu acho que tem que ter um usuário na assistência social, um usuário ser conselheiro da assistência social. Então, acho que é</i></p>	<p><i>Não. Porque todo ano é a mesma coisa, (...) todo ano é briga, nas CORAS... Aliás, todos os meses, porque é uma vez por mês. Não incentivo, não faço nem questão. Eu nem faço questão, eu só vou para assinar lista de presença.</i></p>



	<p><i>bem importante, estou conversando com as gurias de eles participarem, (...) sempre reforço isso, que é lá o espaço, é a demanda da comunidade. Extrato de fala de EB Trabalhador)</i></p> <p><i>(...) Eu acho que isso faz parte da política, a política aponta que quem tem que estar lá são os usuários. Nas pré-conferências, tu tem que empoderar a comunidade para estar indo. Por que quem está usando o programa agora? Como que tu muda uma coisa se não for a pessoa que está sendo atendida e pôde dizer para o governo ou lá naquelas resoluções, dizer “bom, a gente acha que é assim, a gente acha que é assado”. (...) A gente tem poucos avanços na questão de recursos financeiros na questão da assistência social, mas já se teve avanços de programas, conseguiu se garantir um SASE ouvindo a comunidade, de que é um serviço, que sai governo e entre governo o SASE continua como uma política da assistência social. Tem que ter um usuário para garantir e não as instituições garantirem. (Extrato de fala de EB Trabalhador)</i></p>	
--	--	--

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados coletados

De modo geral os usuários não são incentivados a participarem dos espaços de controle social. Na entidade beneficente, apenas o trabalhador que é conselheiro reconhece verbalmente a importância de eles estarem participando, e que isso faz parte das diretrizes da política e o quanto já se avançou graças a essa participação. Salientamos a compreensão de que esses espaços não podem ser espaços de representação de entidades apenas, mas principalmente dos usuários e de entidades que realmente representem seus interesses.

Na associação, além da gestora afirmar que não incentiva os usuários, afirma que nem ela gostaria de ir, que realmente só vai pela questão da obrigatoriedade, desvalorizando esse espaço. Se os líderes comunitários não entendem a importância desse espaço, será que os usuários entenderão?

Segundo a PNAS (2004), é preciso considerar que a assistência social só foi elevada à categoria de política pública em 1988. Até então, a concepção de doação, caridade, favor, bondade e ajuda imperava, reproduzindo usuários dependentes, frágeis, vitimizados e tutelados pelas organizações que os “assistiam” e se pronunciavam em seu nome. O baixo nível de atuação do segmento dos usuários no controle social é resultado desse processo. Além disso, há a necessidade de um processo de formação que envolva esses atores, a fim de que a política de assistência social seja compreendida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos usuários.

Porém, não acreditamos que a não participação dos usuários seja responsabilidade deles simplesmente, pois não se percebe muito interesse dos agentes envolvidos, na política de criarem mecanismos e estratégias que venham a incentivar e garantir a participação dos usuários nos espaços de controle social.

## **2.4 O Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre**

Em Porto Alegre o Conselho Municipal de Assistência Social foi instituído pela Lei nº352 de 1995, como “instância colegiado de caráter permanente entre Governo e Sociedade Civil, com poder normativo, deliberativo e controlador da política de assistência social do município de Porto Alegre”. O artigo oitavo da referida lei, estabelece as competências do Conselho Municipal de Assistência Social, quais sejam:

- I - deliberar sobre a Política Municipal de Assistência Social;
- II - fixar diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social para o Município de Porto Alegre, conforme deliberação da Conferência Municipal de Assistência Social;
- III - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada de assistência social;
- IV - regular critérios de funcionamento das entidades e organizações de assistência social;
- V - fixar normas e efetuar o registro de entidades não-governamentais de assistência social;
- VI - efetuar a inscrição e aprovar os programas de assistência social das organizações não governamentais - ONG's - e dos órgãos governamentais;
- VII - fiscalizar as entidades e organizações de assistência social;
- VIII - cancelar o registro das entidades assistenciais que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhe forem repassados pelos poderes públicos e não obedecerem aos princípios e diretrizes da Lei nº 8.472/93 e da Lei Complementar nº352/95;
- IX - zelar pela efetivação do Sistema Municipal de Assistência Social - SMAS;
- X - instituir e regulamentar o funcionamento das Comissões Regionais de Assistência Social;
- XI - articular-se com as instâncias deliberativas do Município, tendo em vista a organicidade da Política de Assistência Social com as demais políticas setoriais para integração das ações;
- XII - deliberar sobre o Fundo Municipal de Assistência Social;
- XIII - deliberar sobre a transferência de recursos financeiros às entidades não-governamentais de assistência social;

- XIV - emitir parecer sobre o orçamento municipal destinado à assistência social;
- XV - convocar, a cada dois anos ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, com objetivo de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do SMAS;
- XVI - incentivar a realização de estudos e pesquisas na área, sugerindo medidas de prevenção, controle e avaliação;
- XVII - elaborar e deliberar sobre o Regimento Interno;
- XVIII - exercer outras atribuições que lhe forem delegadas por lei;
- XIX - apresentar ao Chefe do Poder Executivo propostas que viabilizem a regulamentação desta Lei.

A Política Nacional de Assistência Social sugere que:

No interior dos conselhos, a descentralização das ações em instâncias regionais consultivas pode torná-los mais próximo da população. Também a realização de reuniões itinerantes nos três níveis de governo pode garantir maior nível de participação. Outra perspectiva é a organização do conjunto dos conselhos em nível regional os quais propiciam articulação e integração de suas ações, fortalecendo a política de assistência social, já que a troca de experiência capacita para o exercício do controle social (PNAS, 2004, p. 36).

Essa prática já existe em Porto Alegre através das Comissões Regionais de Assistência Social - CORAS, porém esse espaço, na verdade, muito pouco se efetiva como espaço de aproximação com a comunidade e/ou usuários, como discutimos anteriormente.

No que diz respeito à composição dos conselhos, de acordo com a LOAS, está subdividida em três segmentos: representantes dos usuários ou de organizações de usuários; representantes das entidades e organizações de assistência social; e dos trabalhadores do setor. A legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e Sociedade Civil.

O Conselho Municipal de Porto Alegre possui 45 conselheiros. A representação governamental, 22 conselheiros, é escolhida por indicação do chefe do Poder Executivo – O Prefeito. Os representantes da sociedade civil são escolhidos por seus pares, sendo: 03 (três) representantes de entidades prestadoras de serviços de Assistência Social, com atuação municipal; 01 (um) representante da categoria de profissionais no setor; 02 (dois) representantes de entidades de organização e/ou representação dos usuários, com atuação municipal; e 16 (dezesesseis) representantes oriundos das Comissões Regionais de Assistência Social - CORAS; totalizando 22, mais 01 (um) representante da UAMPA.

A função dos conselheiros não é remunerada. As plenárias são abertas à comunidade, que não têm, porém, direito ao voto. As decisões do conselho têm a forma de resolução e são publicadas em Diário Oficial.

Sobre a composição do conselho destacamos alguns problemas. Primeiro, a questão da representatividade da UAMPA, que, além de não frequentar as reuniões, tem levantado dúvida quanto à sua vinculação aos interesses da sociedade civil que teoricamente representa. E outro problema acontece em nível governamental, no sentido de que seus representantes, excluindo os quatro vinculados à FASC, além de não frequentarem as plenárias – a não ser quando há algum interesse em pauta, principalmente que envolva recursos financeiros –, eles não se apropriam da política. O Governo não tem conseguido se organizar nem para ocupar as duas vagas que possui na executiva.

*(...) nós somos 22 mais a UAMPA que deveria ser sociedade civil também, e que nem sempre... E não vem quase. (...) tu tem que mexer em termos de sociedade civil para continuar sendo paritário, mais um... Que é a questão da UAMPA que eu particularmente também questiono, porque a UAMPA não deixa de ser sociedade civil – União das Associações dos Moradores de Porto Alegre, mas ela hoje perdeu muito a sua referência, ela é hoje um depósito de partidos, é um loteamento de partidos, hoje ela é governamental, sabe por quê? Acontece o seguinte, a presidente da UAMPA trabalha no GPO<sup>16</sup>, é CC (cargo de confiança) no GPO, então ela é governamental. (Extrato de fala de Conselheiro SC)*

*Da FASC nos temos 4 conselheiros, e os demais são de outras secretarias, (...) não conseguem se apropriar da política. (...) A executiva tem uma composição de dois conselheiros do governo, só que quando eu ingressei tinha uma outra colega do governo na executiva, ela se afastou e não foi substituída, então, por enquanto só estou eu do governo na executiva. E dois da sociedade. São dois da sociedade civil e dois do governo, só está eu do governo. (Extrato de fala de Conselheiro Governamental)*

Os representantes prestadores de serviços e dos usuários são escolhidos pelas organizações inscritas no Conselho, através de eleição, porém as entidades maiores apresentam uma situação diferenciada, como refere o entrevistado a seguir:

*Só que a organização X tem sete inscrições aqui, ela tem sete votos. Que claro, ela tem vários ramos, todos os projetos eles vem aqui e cadastram, ou todas as unidades têm o CNPJ e o terminal... O que nós estamos normatizando agora, isso é uma coisa antiga, mas nós também fizemos novas inscrições, mas agora chegamos à conclusão que não pode ser assim, então o que acontece... Ela vai ficar com uma inscrição, que é a mais antiga, as demais vão aparecer lá no*

---

<sup>16</sup> Gabinete de Programação Orçamentária da Prefeitura Municipal de Porto Alegre

*registro, (...) é mantenedora e mantidas com uma única inscrição. (Extrato de fala de Conselheiro SC)*

Nesse sentido, salientamos que os conselheiros são eleitos em foro próprio para representar um segmento, porém, eles não estão só representando sua categoria, mas a política como um todo. Por isso, o acompanhamento das posições assumidas deverá ser objeto de discussão dos fóruns, se constituindo estes, também, em espaços de controle social (PNAS, 2004).

O Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre organizou comissões, sendo elas a Comissão de Políticas Sociais e a Comissão de Fiscalização e Controle, que estão efetivamente funcionando – segundo informação da conselheira da sociedade civil que compõe a executiva. Mas foi ainda citada, entre os sujeitos pesquisados, a Comissão do Programa Bolsa Família: “*Eu participo da comissão do Bolsa Família e da comissão de Política*”.

*Efetivamente funcionando são duas, que é a comissão de políticas sociais, que digamos assim é a mais importante, que é por onde passam todos os projetos, todas as discussões, tudo que vem digamos assim... Discussão da política mesmo, do aprofundamento da política e nós temos a comissão de fiscalização e controle que é a que trabalha com a questão da documentação e funcionamento das entidades. (...) Tu não pode ter nenhuma comissão com menos de três, a comissão de fiscalização e controle ela é uma comissão (...) que as pessoas não têm muito interesse em participar, a não ser que tenham algum problema, na de políticas não, na de políticas... O próprio governo não participa da comissão de fiscalização e controle, não manda representante. Todas as comissões são abertas, pode ter o número que tiver, e pode ser flutuante, contanto que não seja menos de três. (Extrato de fala de Conselheiro SC)*

O mandato dos conselheiros atuais terminaria em outubro de 2008, mas realizaram um movimento junto ao governo municipal visando desvincular a eleição dos conselheiros as eleições municipais, pois havia uma preocupação de as transições serem simultâneas. Sendo assim, a eleição será realizada excepcionalmente em outubro de 2009.

*E essa é a grande luta que nos estamos fazendo no CMAS agora, para desvincular a eleição do conselho com a eleição municipal, por que fica uma descontinuidade, até você engrenar de novo” (Extrato de fala de Conselheira SC EPS)*

*(...) Tanto é que o conselho ficou mais um ano, em função de que não sabia que governo que iria ganhar e daqui a pouquinho ia parar todos os convênios, como quando entrou o governo Fogaça, eles não sabiam nada e o que aconteceu parou tudo. (...). (Extrato de fala de EB Trabalhador)*

Conforme a Lei Complementar nº419 de 1998 que altera o artigo 13º da Lei Complementar nº352 de 1995, “os mandatos dos Conselheiros terão a duração de 02 (dois) anos, sendo permitida uma única recondução por igual período.”

Dos quatro<sup>17</sup> conselheiros que participaram da pesquisa, dois deles estavam no momento da pesquisa há dois anos como conselheiros, e dois há três anos. Mas todos conselheiros da sociedade civil têm clara a questão de que são mandatos de dois anos, com a possibilidade de uma recondução:

*Outubro de 2006. A minha entidade como é primeiro mandato, acho que pode se candidatar a reeleição. (Extrato de fala de Conselheiro SC EPS)*

*(...) eu sou conselheira há três anos, esse é meu segundo mandato de conselheira que termina esse ano, três anos. (Extrato de fala de Conselheiro SC CORAS)*

*Vai fazer quatro anos, estou no segundo mandato. Outubro de 2004. (Extrato de fala de Conselheiro SC)*

*Desde outubro de 2006. Já tinha participado durante uns 6 meses em gestões anteriores, depois eu fui substituída... como conselheira, não na executiva. Representando o governo também, na outra gestão. (Extrato de fala de Conselheiro Governamental)*

A respeito da capacitação oferecida pelo Conselho, os conselheiros sinalizam que:

*Sim, teve toda uma preocupação em capacitar, (...) qual era o papel do conselho e o que era a política de assistência social. Ela foi feita em finais de semana, logo que os conselheiros assumiram. Mas não dá conta, por que qualquer programa da FASC que tu venha discutir no conselho, tu vê que a grande maioria dos conselheiros não tem conhecimento dos programas. (...) as pessoas (...) inclusive do governo, não conseguem ter essa percepção, qual é a metodologia de se trabalhar com a política. (Extrato de fala de Conselheiro SC EPS)*

*O CMAS oferece capacitação. E eu fui buscar fora um monte. Foram várias, várias e sempre focando a LOAS, o ECA, o papel do conselheiro, e as leis.(...) mas eu acredito que o conselho tem uma meta, pena que o processo da qualificação do conselheiro de dois anos, e ele sai, quando ele está capacitado, ele sai. (Extrato de fala de Conselheiro SC CORAS)*

*Aqui sim. Na realidade a primeira capacitação que se faz é exatamente a discussão: o que é o conselho, qual o papel do conselheiro. A gente marca seminário, coisa assim, para dar uma preparada e até, por exemplo, para eles poderem subsidiar as*

---

<sup>17</sup> Além desses, um trabalhador de OSC também é conselheiro do CMAS, e um gestor é conselheiro do CEAS, mas não foram incluídos aqui, pois não participaram da pesquisa como conselheiros, e, como os questionários eram diferentes, não responderam muitas dessas questões.

*entidades, então a gente faz uma espécie de um fluxo, como é que funciona, se uma entidade quer fazer inscrição, essa coisa toda, tem todo suporte da secretaria aqui, e aí depois a gente também apresenta que tem uma série de comissões o conselho, e aí depois tem muito mais haver com o interesse de cada um, entende, essas são as noções básicas, primeiras que a gente dá. E uma outra coisa as vezes as pessoas se querem colocar a trabalhar, a entrar no conselho sem saber de que se trata, isso é o mínimo que tem que fazer, quer dizer, tu quer ser conselheira desse conselho, tem que ir lá, pegar a lei, ver quais são as atribuições, quais são as tuas obrigações, entende, isso é o mínimo, a capacitação vem posterior. (Extrato de fala de Conselheiro SC)*

*Não. Tem uma reunião inicial, mas não teve... quando eu ingressei... na realidade o processo de capacitação que eu fiz foi com as conselheiras anteriores e pelo acompanhamento das comissões e das plenárias, mas específico uma preparação, não. A minha preparação... foi conversando com as colegas que haviam sido conselheiras antes de mim, e muito mais por um processo de observação, de observação, de interação (...) com a plenária, tu começa a construir seu aprendizado. (Extrato de fala de Conselheiro Governamental)*

Houve uma capacitação inicial, em termos de “noções básicas”, a respeito de qual seria o papel do conselheiro, sobre a política de assistência social, os trâmites que as organizações têm que realizar tanto para novos registros, quanto para manutenção. Além disso, são apresentadas as comissões existentes no Conselho, das quais os conselheiros podem e devem participar.

Como há uma rotatividade muito grande entre os conselheiros, muitos são eleitos durante o mandato “regular”, como aconteceu com a conselheira governamental que participou da nossa pesquisa e que refere não ter tido nenhuma capacitação desde o seu ingresso. Mesmo os que participaram da capacitação avaliam que ela não oferece aos conselheiros conhecimentos suficientes para a compreensão da política e conseqüentemente para o cumprimento de seu papel. A formação muitas vezes se dá no cotidiano do trabalho, o que também vai depender do perfil do conselheiro. Nesse sentido, há ainda quem responsabilize o próprio conselheiro, ao dizer que depende do “interesse de cada um”, o que acreditamos ser complicado.

No próximo capítulo, nós nos propomos a analisar as organizações da sociedade civil propriamente, enfocando sua trajetória histórica, como elas têm se constituído na atualidade e, finalmente, seu processo de gestão.

### **3. A REALIDADE DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

As organizações da sociedade civil, nosso foco de estudo, no artigo terceiro da LOAS, vinculadas à política de assistência social, são consideradas “aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”. E, conforme seu artigo nono, seu funcionamento depende de prévia inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social.

#### **3.1 Trajetória Histórica das Organizações da Sociedade Civil**

Compreender a trajetória histórica das organizações da sociedade civil no Brasil se faz imprescindível para o entendimento de suas características e sua função social, que foram se metamorfoseando no decorrer das últimas décadas.

Gohn (2000) nos diz que alguns autores datam o surgimento das ONGs<sup>18</sup> no Brasil desde a época da Colônia, referindo-se ao trabalho de grupos religiosos caritativos, de difícil comparação com as ONGs atuais, porque a Igreja e o Estado não eram separados por lei. Acreditamos que as modernas ONGs são produtos do século XX, quando o Estado passa a ter papel central na vida das nações.

O campo da filantropia é o mais antigo das Organizações da Sociedade Civil. Segundo Gohn:

No Brasil, na Primeira República, quando a questão social era questão de polícia, e as políticas progressistas de então enquadravam-se na rubrica do sanitarismo, o assistencialismo foi a forma que se apresentou como solução para o atendimento de setores carentes da Previdência Social inexistente. Com as leis trabalhistas dos anos 30, o assistencialismo passou a ter espaço nas políticas públicas, como forma de suprir carências e pseudodefesas culturais. O próprio Estado criou as instituições de intermediação com as ONGs caritativas, como a LBA<sup>19</sup> (2000, p.56).

---

<sup>18</sup> O termo ONG, organização não governamental, será usado neste trabalho apenas quando estiver se referindo a citação de autores, pois não trabalhamos com essa denominação.

<sup>19</sup> A Legião Brasileira de Assistência – LBA foi um órgão brasileiro fundado em 1942 pela então primeira-dama Darcy Vargas, com o objetivo de ajudar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. Com o



Na década de 1960 surgem importantes movimentos sociais que marcam a forte *emergência da sociedade civil*, que prosseguiu e teve seu auge nas décadas de 1970 e 1980, marcadas pela criação de inúmeras organizações não-governamentais, núcleos organizados na sociedade civil, algumas das quais cresceram em tamanho e importância política. Em duas décadas criou-se internacionalmente um “universo das ONGs”, extremamente diverso, porém, refletindo inegavelmente uma situação diferente dos anos 50 do século XX: já não podemos afirmar como então parecia ser indiscutível que o *governo*, instituição política correspondente ao *Estado*, seja suficiente para sempre representar uma *nação* (WILHEIM, 1999).

No Brasil, as organizações da sociedade civil cresceram e se expandiram na época da ditadura militar, com o objetivo de se organizarem para lutar contra a opressão e em defesa de direitos. Elas cresceram e se consolidaram nas décadas de 80/90 do mesmo século, lutando por espaços de participação e de exercício da cidadania.

Considerada como o único núcleo possível de resistência a esse Estado, a sociedade civil se organizou de maneira substancialmente unificada para esse combate, desempenhando papel fundamental no longo processo de transição democrática (DAGNINO, 2002).

O trabalho das organizações sociais se fazia numa linha de enfrentamento com o Estado autoritário, que era visto como adversário que devia ser desafiado permanentemente. Com a democratização, novas relações se estabeleceram, onde, mais do que uma oposição sistemática aos governos, o que se coloca é a identidade com um determinado projeto político (PONTES, 1996).

Com a abertura democrática, a sociedade política, traduzida por parcelas do poder institucionalizado do Estado e seus aparelhos, passa a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas. Novos e antigos atores sociais fixarão suas metas de lutas e conquistas na sociedade política, especialmente nas políticas públicas. A sociedade civil se amplia para se entrelaçar com a sociedade política, colaborando para o caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter nos anos 1990 (GOHN, 2005).

---

final da guerra, se tornou um órgão de assistência a famílias necessitadas em geral. A LBA era presidida pelas primeiras-damas e foi extinta durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. ([www.pt.wikipedia.org](http://www.pt.wikipedia.org))

A sociedade civil invade a sociedade política, realizando parcerias com o Estado, desenvolvendo o novo espaço público denominado público não-estatal, onde irão situar-se os conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais. Os espaços públicos devem ser realmente representativos, com participação efetiva da comunidade. A importância da participação popular se faz para democratizar a gestão da coisa pública, para inverter as prioridades das administrações e participarem de novos pactos políticos que redirecionem o modelo político vigente (GOHN, 2005).

A luta unificada contra o autoritarismo contribuiu decisivamente para uma visão homogeneizada da sociedade civil, porém, a partir da volta da vigência das instituições democráticas formais, o avanço do processo de construção democrática contribuiu para explicitar os diferentes projetos políticos que estavam se definindo e entrando em disputa, expressando assim, de forma mais clara a própria heterogeneidade da sociedade civil, assim como dos diversos níveis do aparato estatal (DAGNINO, 2002).

Nos anos 1970/80, as ONGs eram instituições de apoio aos movimentos sociais e populares, estavam por detrás deles na luta contra o regime militar e pela democratização do país. Ajudaram a construir um campo democrático popular. Eram ONGs cidadãs, movimentalistas, militantes, com perfil ideológico e projeto político definido. Porém, nos anos 1990 o cenário se amplia e diversifica-se, surgindo as entidades mais articuladas com empresas e fundações (GOHN, 2005).

Entre os anos 80 e 90 do século XX as ONGs passam a operar segundo projetos específicos que recebiam verba e apoio financeiro de agências de cooperação internacional ou de outras ONGs, não recebendo apoio direto à instituição local como um todo. Por isso, mantiveram-se dependentes da conjuntura econômica dos recursos disponíveis, o que acirrou os mecanismos de competição e a necessidade de competitividade dos trabalhos. Isto fez com que as ONGs locais se tornassem bastante pragmáticas, preocupadas com a qualificação de seus produtos, ou seja, a prestação de um serviço para um público-alvo (GOHN, 2000).

No fomento dos movimentos em prol da cidadania, meio ambiente e minorias, no caldo das organizações não-governamentais, amplia-se também, na década de 1990, o conjunto de novas instituições de assistência social, voltadas agora para a

ruptura das práticas tradicionais assistencialistas. Ainda que as entidades religiosas continuem fortes na sua atuação, empreendendo esforços para se modernizarem e atualizarem seus métodos de intervenção, surgem também, neste conjunto privado, instituições completamente diferenciadas e isentas de caráter religioso (MESTRINER, 2001).

As organizações da sociedade civil tornam-se cada vez mais complexas e heterogêneas do que se costuma reconhecer. Com efeito, são incontáveis e diversificados os prestadores de serviços que compõem a sociabilidade cotidiana. O que, para o autor, não quer dizer que se deva buscar uma homogeneização formal, mas sim valores comuns como o da cidadania (FERNANDES, 1994).

A correlação de forças entre vários projetos permitiu avanços importantes no final da década de 80 do século XX, porém, na década de 90 do mesmo século, o efeito dos ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais veio determinar dificuldades significativas. Ou seja, não se produziu o encaminhamento adequado por parte do Estado dos problemas de exclusão e desigualdade social nas suas várias expressões, ao contrário, podemos perceber seu agravamento. Diante disso, a autora destaca duas situações: 1) a necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade e 2) o enfraquecimento da capacidade de mobilização e organização política da sociedade civil (DAGNINO, 2002).

Por mais paradoxal que pareça, enquanto se observa, na maior parte da sociedade, um processo de despolitização complexo – decorrente, em parte, das mudanças estruturais associadas à atual fase da modernidade e, em parte, do caráter ideológico do projeto de dominação que desvaloriza e esvazia as capacidades societais de organização e articulação política -, observamos reacender, em determinados segmentos, impulsos à solidariedade e à filantropia. Em vários níveis sociais e diferentes segmentos, surgem iniciativas mobilizadoras de recursos financeiros, materiais e voluntariado. Reavivam-se desde formas meio esquecidas, como redes de solidariedade parental ou de vizinhança e instituições comunitárias, até grandes movimentos e amplas campanhas e grandes fundações. Organizam-se agências financiadoras nacionais ligadas a empresas e faz-se sentir o estímulo por parte de agências internacionais (MESTRINER, 2001).

Nesse sentido, os fatores que contribuíram para o enfraquecimento político das ONGs cidadãs foram: 1) o crescimento e fortalecimento do pólo associativo do

Terceiro Setor, pouco ou nada politizado, preocupado apenas com a inclusão social em termos de integração social ao *status quo* vigente, sem questionar as bases do modelo de desenvolvimento vigente; 2) a opção das ONGs pelo trabalho institucionalizado, que é uma necessidade, mas priorizando a via das parcerias com as políticas públicas estatais; 3) decorrente do item interior, o trabalho com políticas públicas levou a trabalhos concentrados em projetos e programas focalizados para clientelas específicas, desconsiderando-se os processos, os conflitos envolvidos e a universalização das demandas (GOHN, 2005).

No que diz respeito à **Trajatória Histórica** das organizações pesquisadas:

Quadro nº6: Processo de Constituição das OSC Pesquisadas

	<b>Entidade Beneficente</b>	<b>Associação</b>
<b>Constituição da OSC - Gestores</b>	<p>A Mantenedora está no Rio Grande do Sul desde 1900 e em Porto Alegre desde 1908.</p> <p><i>(...) Quando iniciou aqui foram escolas. Nós tivemos um período todo que se trabalhou com a questão agrária (...), as escolas de formação para pessoas que moravam no interior, (...) era uma forma de assistência para pessoas... Para colonos. Coordenada pelos religiosos (dessa congregação). Foram muitos anos. Não era só educação, era assistência também, empreendedorismo, uma porção de coisas... Não existe mais. (...) Mas teve um período também que nós tínhamos aqueles famosos internatos, muitos internatos (...). Internatos, inclusive alguns eram orfanatos, para meninada órfã (...), era uma forma de assistência naquele momento. (...) Tinham famílias que pagavam, (...) só que não misturavam, eram separados, mas tinham. (Extrato de fala de EB Gestor Mantenedora)</i></p> <p><i>(...) somos religiosos e somos fundados para atender os menos favorecidos, já dizia o fundador, em escola. Ele na época achou a escola um meio de atingir os menos favorecidos e por esse caminho que ele conseguiu chegar até onde chegou. (...) vieram para cá (RS) com esse foco da educação, e sempre atuaram em educação. Na educação a questão social se deu com aquelas bolsas que o governo dava, (...) ali na época do Brizola (...). Depois com a história isso acabou, zerou, mas sempre se manteve daí os descontos, as gratuidades em escolas. (Extrato de fala</i></p>	<p>A comunidade está nesta localização há 18 anos. Quando a presidente (que é a mesma desde a fundação) saiu de seu emprego por ocasião do nascimento de sua filha, em seguida ficou sabendo que estava tendo uma reunião para fundarem a associação de moradores da vila em 2000:</p> <p><i>(...) Eu até sou contra uma disputa dentro da comunidade, eu acho que a gente deveria fazer uma chapa de consenso, porque os políticos vêm aqui e brigam entre eles, aí vai nós, comunitários, brigar entre nós, entre vizinhos, mas tudo bem, é válido. (...) Montamos a chapa. Foi indicação, (...) a maioria me indicou, e eu indiquei o meu vice. Como ele ia montar a chapa dele, eu ia montar uma, como a gente fez uma chapa de consenso aí eu indiquei o meu vice. (Extrato de fala de ASS Gestor)</i></p> <p>Depois de fundada a Associação dos Moradores, realizaram um embate para conseguirem uma sede. Conseguiram o terreno com a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e a construção da sede com o Departamento Municipal de Habitação. A sede</p>

	<p>de EB Gestor)</p> <p>(...) que a legislação da filantropia (...) permitia que fizesse em bolsas de estudo. Em 96, devido em 93 a legislação ter apertado um pouco, 96 nos começamos a aplicar dinheiro, recursos na área de assistência social. E aí com a organização X<sup>20</sup> inaugurou uma nova fase de aplicação dos recursos, voltados diretamente para o social. (Extrato de fala de EB Gestor Mantenedora)</p> <p>Daí com a questão da filantropia que o governo acirrou os ânimos como eu digo... Começou com a LOAS em 93. De 93 em diante se tomou mais especificamente esse foco da assistência social como Mantenedora. (...) quando chegou a LOAS e toda questão da filantropia, de sistematizar mais isso, aí que se criaram as organizações sociais mantidas (...). Na Mantenedora mesmo foi por questão mais legal que se começou. Aí foi criado a organização X, foi a primeira. E a partir de 96 aí sim tomou a questão social dentro da Mantenedora. (Extrato de fala de EB Gestor)</p> <p>De 1993 quando se promulgou a LOAS, até 1996 quando se iniciou a Entidade Beneficente “foi todo um processo interno de mobilização, de conscientização, (...) e depois daí com a questão do cumprimento da legislação. (Extrato de fala de EB Gestor)</p>	<p>foi inaugurada em 2003.</p> <p>Ai eu digo, e agora o que eu vou fazer com esse prédio. (...) fiz aluguel para aniversários (...). O Demhab me ligou, (...) “tem que fazer alguma coisa com o prédio, senão o Demhab vai retomar, porque os três que foram construídos com esta verba estão tudo quebrado”. Eu não sabia nada, nunca trabalhei com criança (...). Não sabia nada o que era tal de SASE, entrei com seis crianças aqui de manhã e oito de tarde (...). Eu fazia comida de noite em casa, trazia tudo no carrinho de mão de manhã, tinha duas voluntárias, as gurias tinham que atender as crianças, não podiam estar na... Cozinha a gente não tinha. A televisão era minha, trazia de manhã a TV e de tarde levava para casa as minhas coisas. Aí fui trazendo as minhas coisas lá de casa, panela, prato, trouxe tudo para cá, sofá, a minha casa veio para cá. (...) Coloquei as crianças aqui, depois de um ano a gente foi conveniado, 2004, 17 de julho de 2004 foi o convênio. (Extrato de fala de ASS Gestor)</p>
<p><b>Constituição da OSC – Trabalhadores</b></p>	<p>(...) na verdade os religiosos procuraram as regiões mais carentes e formaram organizações, existem várias organizações. Aqui assim eu não sei como que começou a fundo, mas faz muito tempo que existe a organização X, é uma região com bastante violência, eles vieram para cá... Eu vi que eles começaram sozinhos, os religiosos, sem nenhum convênio, com recursos das escolas particulares, tem a Mantenedora de todas as organizações sociais (...). E depois com o tempo eles foram firmando convênios, a organização X cresceu muito, ela começou com os SASE's, sócio educativo para aquelas crianças que não tinham condições de ficar em casa no turno inverso ao da escola... Só que depois eles começaram a pensar em cursos... Também</p>	<p>Dessa aqui a presidente até está passando alguma coisa para a gente. Eu não sei, dentro dessa perspectiva, te passar direitinho é só ela mesmo, porque eu já vim aqui já tava tudo montado, tudo certinho, daí eu... da história que ela começou com oito crianças, através do trabalho social gratuito, né, então, e aquelas crianças, eu acho que ficou não me lembro direitinho quanto tempo que ela ficou até conseguir o convênio. Mas, eu acho que em geral o trabalho que ela faz é bom, porque ela não ganha nada com isso, entendeu? (Extrato de fala de ASS Trabalhador)</p>

<sup>20</sup> A organização X foi a que participou da pesquisa. No decorrer do trabalho será denominada Entidade Beneficente.

	<p><i>a assistência social tem bastante recurso, eles começaram a enxergar isso, começaram a ver uma possibilidade, começaram a firmar convênios (...). (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)</i></p> <p><i>(...) em 91, essa região ela é caracterizada como a região de que vem toda essa demanda de área de risco, de que a Prefeitura então, é uma palavra feia, mas ela despejava todo mundo aqui... Mas com a questão do Orçamento Participativo eles discutiram essas invasões, que teriam que organizar, que eles dariam então a casa, entre aspas, não é casa, era uma peça. Então as lideranças da comunidade elas começam a se organizar. (...) E nesse meio tempo, a organização X começou a ser mapeado lá em 96, (...) a Universidade vinculada a Mantenedora veio com os alunos fazer um mapeamento na região e saber o que a comunidade queria. (...) Então foi toda uma construção, a organização X veio realmente para ajudar a comunidade conforme as demandas da comunidade. (Extrato de fala EB Trabalhador)</i></p>	
--	--	--

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados coletados

A Entidade Beneficente iniciou seus projetos sociais, dentro das diretrizes da política de assistência social, em virtude da legislação de 1993 que vinculava a questão da filantropia à execução de ações na política de assistência social. A organização pesquisada foi a primeira organização inaugurada em 1996. Salientamos, que apesar de a motivação ter sido “legal”, a Mantenedora teve a preocupação de mapear com a comunidade quais eram as suas reais necessidades.

No que se refere à Associação de Moradores, o início do trabalho social foi motivado pela ameaça de perder a sede da associação, e desde então há uma vinculação muito grande na pessoa da presidente da associação, que é a mesma desde a sua fundação, o que podemos perceber na fala que segue:

*Quem montou todo o projeto do SASE fui eu, então às vezes vem gente, “não, porque isso aqui”, “olha aqui, tu não está gostando disso daqui, quando tu entrou aqui tu sabia que era assim”, então o que eu digo, “abre um SASE para ti”. (Extrato de fala de ASS Gestor)*

Partindo da realidade das organizações pesquisadas, podemos perceber realmente o esvaziamento das organizações cidadãs, para usar o termo da Gohn, com perfil ideológico e projeto político definido.

### 3.2 Organizações da Sociedade Civil na atualidade

Uma das dificuldades em compreender a natureza e o papel das organizações da sociedade civil está no fato de que, sob uma mesma nomenclatura, podemos encontrar uma infinidade de entidades com histórias, tamanhos, missões, modelos organizacionais e mecanismos de sustentabilidade completamente diferentes uns dos outros (GOHN, 2005).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) avaliou pela primeira vez a participação econômica do Terceiro Setor no Brasil em 2002, quando o setor movimentava aproximadamente R\$ 32 bilhões. Este valor representava 1,4% na formação do Produto Interno Bruto Brasileiro (PIB). A pesquisa intitulada “As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil” - FASFIL destacava o crescimento de **157%** do número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos entre 1996 e 2002. Isso representava um salto de 105 para **276 mil** instituições oficialmente cadastradas. Em 2008 é lançada a segunda edição da pesquisa FASFIL, realizada pelo IBGE e pelo IPEA em parceria com a GIFE e ABONG. Os dados utilizados são do Cadastro Central de Empresas – CEMPRES do IBGE para o ano de 2005. Entre os anos de 2002 e 2006, o número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos cresceram 22,6%, passando de 276 mil para **338 mil**, diminuindo consideravelmente o crescimento.<sup>21</sup>

Tabela 1: Crescimento das FASFIL

	Período
<b>157% - De 104 mil para 276 mil</b>	1996 – 2002
<b>22,6% - De 276 mil para 338 mil</b>	2002 – 2006

Fonte: IBGE

No ano de 2006 o IBGE<sup>22</sup> em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, realizou a Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos – PEAS 2006, com base na referida pesquisa – FASFIL. A pesquisa tinha como objetivo fornecer aos órgãos gestores de políticas

<sup>21</sup> www.ibge.gov.br

<sup>22</sup> Disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/peas/2006/assistencia\\_social\\_privada2006.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/peas/2006/assistencia_social_privada2006.pdf). Acesso em 06 de janeiro de 2008.

públicas informações detalhadas sobre a oferta destes serviços no Brasil, visando subsidiar a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Foram analisadas as entidades de assistência social privadas e sem fins lucrativos em todo o Território Nacional, selecionadas através do Cadastro Central de Empresas – CEMPRES, do IBGE, que se declararam como prestadores de serviços de assistência social, focalizando nas que prestavam os serviços abrangidos pela política pública sob responsabilidade do MDS.

Nessa pesquisa foram identificadas e quantificadas 33.077 mil entidades (13.4% das identificadas pela pesquisa FASFIL) cadastradas no Cadastro Central de Empresas (CEMPRES) do IBGE como atuantes na área de assistência social. Porém, investigou-se a existência dos serviços classificados como de Assistência Social pelo MDS, sendo excluídas nesse momento da pesquisa 16.988, pelos seguintes motivos:

Tabela 2: Motivos da não participação na PEAS

<b>MOTIVOS</b>	
<b>Atividade Paralisada</b>	<b>3410</b>
<b>Mudança de Endereço</b>	1142
<b>Endereço Inexistente</b>	785
<b>Em implantação</b>	132
<b>Nunca funcionou</b>	579
<b>Não exerce atividade no âmbito da Política de Assistência Social</b>	9900
<b>Extinta</b>	901
<b>Impossibilitada de prestar informações</b>	86
<b>Sem declaração de motivo</b>	53
<b>Totalizando 16988 entidades</b>	

Fonte: IBGE

Dentre os principais apontamentos trazidos pela pesquisa, destacamos que das **16.089** entidades 72% possuem inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social, ou seja, encontram-se em situação não adequada ao estabelecido pela Lei Orgânica da Assistência Social.

Entre as entidades pesquisadas, 8 964 (55,7%) recebem algum financiamento público das esferas municipal, estadual ou federal. O financiamento municipal é o que mais se destaca, atingindo 7 613 (84,9%), seguido pelo financiamento estadual



e federal que chegam a, respectivamente, 39,5% e 40,5% das entidades. Ressaltamos que uma mesma entidade pode receber financiamento simultâneo de diferentes esferas governamentais e de fontes privadas.

Das entidades pesquisadas, 3.631 mil (22,6%) se localizam na Região Sul e **1.199** (7,4%) no Estado do Rio Grande do Sul. Dessas entidades gaúchas 61% possuem fonte de financiamento pública estatal.

Dos 519.152 mil colaboradores que atuam nas entidades, os voluntários constituem a maior parte, respondendo por 53,4% do total. Em relação à escolaridade, dos 277.301 mil voluntários no país, 126.431 mil, ou a maioria, têm nível médio (45,5% do total), enquanto 76.409 mil têm somente nível fundamental (27,5%) e 74.461 mil têm formação superior (26,8%). Dos não-voluntários, quadros profissionalizados das entidades, que somam 241.851 mil pessoas, 96.150 (39,8%) têm nível médio, 61.105 mil (25,3%) nível fundamental e 84.596 mil (35%) nível superior. As entidades possuem 166.711 mil funcionários com vínculos empregatícios, além de possuir em seus quadros 22.942 mil prestadores de serviços, 37.702 cedidos de outras instituições e 14.496 estagiários, podendo estes serem remunerados ou não. Nesse sentido, trazemos a seguinte fala que reforça essa problemática:

*Mas me preocupa o outro aspecto da relação com o que seria algo mais voltado para o voluntariado, esse é bastante preocupante. Eu não sou muito favorável, por exemplo, aos trabalhos voluntários, que hoje para mim está muito presente nessa relação da sociedade civil com poder público. (...) pode ser interessante, por exemplo, o voluntariado, mas dependendo da política isso pode ser um risco. (...) Porque na medida em que você começa incorporar trabalho voluntário na execução da política daqui a pouco você vai diminuindo a responsabilização do poder público em garantir determinadas ações, porque isso vai sendo ocupado e tomado pela sociedade civil e, cada vez mais ela pode ir se responsabilizando por isso na medida em que você vai construindo uma relação e, aí eu estou falando de um espaço concreto de trabalho, onde você vai executar um trabalho para criança e adolescente e você tem o voluntário que vem fazer uma oficina, daqui a pouco essa oficina está ali na grade daquelas atividades e se incorpora aquela realidade e, é um espaço que o poder público não vai estar fazendo um concurso, contratando profissional para estar ocupando esse espaço, então se por um lado tem alguns ganhos numa parcerias eu acho que você tem que ter - aí eu to falando especificamente de voluntariado, não estou falando de parceria com conveniamento - (...) muito claro o limite dessa intervenção. (Extrato de fala de Supervisora CRB)*

Apesar de que as organizações não possuem um trabalho significativo com voluntários, ou seja, os trabalhadores que exercem as funções primordiais são

remunerados, sabemos que essa questão faz parte da realidade das organizações da sociedade civil de modo geral. Não estamos dizendo que o trabalho voluntário deva ser extinto, mas que ele não pode se configurar como trabalho essencial nas organizações, ocupando espaço de trabalhadores que poderiam ser remunerados tendo participação da divisão social da riqueza produzida. Além disso, o voluntariado pode contribuir para a desprofissionalização da intervenção na área das políticas sociais, remetendo-as ao campo da solidariedade.

### 3.2.1 Clareando Termos em torno das Organizações da Sociedade Civil

O marco legal, ainda incipiente, que embasa as organizações da sociedade civil, sinaliza para uma grande confusão a respeito dos seus termos e denominações. Por isso, entendemos que se faz necessário realizarmos uma clarificação sobre esses termos, e justificarmos nossa opção.

A expressão **Organização Não-Governamental** foi usada pela primeira vez em 1950 na Resolução 288 (X) pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas ao designar as instituições da sociedade civil que não estivessem vinculadas a um governo, e que buscavam espaço no processo de tomada de decisões nos organismos multilaterais (CABRAL, 2007).

No Brasil as ONG's surgiram nos anos 1960 durante o regime militar. Segundo Camargo et al. (2001), anteriormente, tínhamos organizações caritativas e/ou filantrópicas, mas elas não se denominavam *não governamentais*.

O termo foi adotado mais por influência dos financiadores internacionais, que buscavam desvincular sua imagem dos sistemas de governo totalitários e intolerantes, do que por uma tendência espontânea das organizações brasileiras. Hoje, esse termo não tem sido aceito por muitas organizações por considerá-lo restritivo, pois omite princípios e valores que lhes são caros. Não se define uma organização por aquilo que ela não é. E apesar de algumas organizações serem remanescentes dos movimentos sociais de enfrentamento ao governo ditador nos anos 1970 e 1980, a partir dos anos 1990, as organizações longe de se colocarem

em confrontação com o governo, buscam estabelecer relações de complementaridade e parceria (FISCHER e FALCONER, 2007).

Já a expressão **Terceiro Setor**, foi traduzida do inglês – *third sector* -, dada sua origem norte-americana. Denomina-se Terceiro Setor o conjunto de instituições (associações, fundações, institutos, OSCIP's, ONG's, OSC etc.) de caráter privado que não possuem fins lucrativos.<sup>23</sup>

Segundo Teodósio, Terceiro Setor não passa de um termo amplo, vago e impreciso:

As soluções advindas das novas abordagens sobre Terceiro Setor estariam basicamente ligadas ao mundo da gestão, criando um caminho fácil e rápido para o equilíbrio financeiro, o alcance de metas, a avaliação precisa de projetos sociais, a perenidade organizacional, dentre outras virtudes gerenciais. Na verdade, Terceiro Setor virou uma daquelas palavras que explicam tudo e não explicam nada, carregando muitas contradições em si. Uma delas, talvez a mais importante, é que Terceiro Setor virou sinônimo de modernização da ação social ao mesmo tempo em que o tema que mais se discute é justamente a necessidade de modernização gerencial do próprio Terceiro Setor (2008, p. 1).

Terceiro Setor pode ser entendido como *aquilo que é público, porém privado* ou então, *aquilo que é privado, porém público*. Esse trocadilho serve para mostrar que Terceiro Setor assemelha-se ao Estado (Primeiro Setor) na medida em que tem como objetivos e alvo de atuação o espaço público, mas diferencia-se do Governo por ser uma iniciativa da própria sociedade. Por outro lado, Terceiro Setor não equivale à iniciativa privada (Segundo Setor), pois apesar de não ser governamental, tem como objetivo não o benefício de algumas pessoas ou grupos muito reduzidos, mas o benefício de toda a sociedade em última instância (2008, p.2).

A falta de precisão conceitual do nome que define o conjunto destas organizações não é uma polêmica vazia. Ao observar o comportamento das próprias entidades, verifica-se que não há uma identificação com o termo, uma manifestação unânime de pertencer ao Terceiro Setor (FISCHER e FALCONER, 2007).

Quando falamos em Terceiro Setor, podemos estar nos referindo a uma pequena organização muito carente de recursos financeiros, nascida de uma demanda legítima da sociedade e que só trabalha com voluntários. Ou podemos estar falando de uma organização de alcance mundial, com grande penetração na mídia e forte poder de influência nas decisões governamentais, como por exemplo, o *Greenpeace*. Ou ainda, pode-se estar falando de uma fundação criada por uma

---

<sup>23</sup> Guia da Sustentabilidade e Cidadania Corporativa, Ano 1, 2005, p. 69

grande empresa, mais para melhorar sua imagem junto à sociedade e cativar consumidores do que para efetivamente transformar uma realidade social precária. Existem situações nas quais os três setores se sobrepõem. Um exemplo disso seria uma organização social que utiliza financiamento de grandes empresas privadas e metodologia ou recursos fornecidos pelo Estado (TEODÓSIO, 2008).

Para Cabral, o Terceiro Setor se constitui como “espaço relacional na sociedade com uma finalidade específica, a proteção social, no qual transitam organizações com tais ou quais características”. O Terceiro Setor é “uma área intermediária e não claramente definida do espaço público na sociedade civil” (2007, p. 17).

Para nós, esses termos foram surgindo historicamente, determinados por um conjunto de sujeitos e lutas sociais, sendo que continuam sendo usados simultaneamente, mantendo a heterogeneidade/contraditoriedade presente nesse conceito. Os termos são carregados de significados distintos, sendo que as ONG's salientam sua distinção ao que é governamental, e o Terceiro Setor, além de ser o coletivo de organizações, traz o entendimento da divisão dos setores sociais, correndo o risco da sua fragmentação.

### **3.2.2 As organizações da sociedade civil e as figuras jurídicas**

Baseado no Código Civil, no seu artigo 44, são consideradas pessoas jurídicas de direito privado: **I - as associações**; **II - as sociedades**; **III - as fundações**; **IV - as organizações religiosas** e **V - os partidos políticos**. No inciso 2º do mesmo artigo, diz que as disposições concernentes às associações aplicam-se subsidiariamente às sociedades.

“Uma **associação** pode ser definida como *uma pessoa jurídica criada a partir da união de idéias e esforços de pessoas em torno de um propósito que não tenha finalidade lucrativa*” (SZAZI, 2001, p.27). E, muito similar a uma associação, uma sociedade civil sem fins lucrativos pode, ou não, ser compreendida como a pessoa jurídica de direito privado que se forma através da reunião de mais de uma pessoa e que visa beneficiar outras pessoas (RESENDE, 2007).

Faz-se importante ressaltar a diferença entre associações de cunho social (benefício público), que são aquelas de natureza exógena, que atuam em favor daqueles que estão fora de seus quadros sociais, e as associações de cunho associativo (benefício mútuo), aquelas de natureza endógena, ou seja, que dedicam suas ações ao benefício de seus quadros sociais, como os clubes recreativos de acesso restrito aos sócios ou associações que visam divulgar interesses particulares de seus associados, como os clubes de colecionadores (SZAZI, 2001).

Já uma **fundação** é um tipo especial de pessoa jurídica, pois pode ser constituída a partir da decisão de um só indivíduo, apesar de ser pouco usual, e pode ser criada após a morte de seu instituidor, em cumprimento à disposição testamentária. Sua constituição se dá, em um primeiro momento, pela reunião de bens e sua destinação a uma finalidade determinada pelo instituidor. Pode-se definir uma fundação como um patrimônio destinado a servir, sem intuito de lucro, a uma determinada causa de interesse público, que adquire personificação jurídica por iniciativa de seu instituidor. As fundações podem ser criadas pelo Estado, assumindo natureza de pessoa jurídica de direito público, ou por indivíduos ou empresas, quando assumem natureza de direito privado (SZAZI, 2001).

As fundações devem ser aprovadas e autorizadas pelo Ministério Público, que realizará o controle/fiscalização das mesmas. Toda fundação deve enviar anualmente ao Ministério Público o respectivo balanço (CAMARGO et al., 2001).

Embora o termo instituto componha a razão social de entidades, não corresponde a uma espécie de pessoa jurídica, podendo ser utilizado por uma entidade governamental ou privada, lucrativa ou não lucrativa, constituída sob a forma de fundação ou de associação. Assim, tanto uma sociedade, como uma associação ou uma fundação, podem ser denominadas de instituto (SZAZI, 2001).

As organizações da sociedade civil embora prestem serviços públicos, produzam e comercializem bens e serviços, não são estatais, nem visam lucro financeiro com os empreendimentos efetivados. Estão incluídas aqui, portanto, as associações sem fins lucrativos (o agrupamento organizado de pessoas físicas) e as fundações (um patrimônio vinculado a um objetivo) (RESENDE, 2007).

Sendo assim, para fins deste estudo, optamos por usar a denominação Organizações da sociedade civil (OSC), *entendidas como pessoas jurídicas de*

*direito privado sem fins lucrativos com finalidade pública.* Escolhemos esse termo por acreditarmos ser importante enfatizar a “sociedade civil” organizada.

### **3.2.3 Qualificações Aplicáveis às Organizações da Sociedade Civil**

As organizações da sociedade civil podem obter diversos títulos e certificados de âmbito municipal, estadual e federal, necessários para o gozo de benefícios fiscais, e o oferecimento de incentivos fiscais aos doadores e patrocinadores de seus programas.

Na legislação vigente, são encontradas três opções de qualificação para as organizações da sociedade civil prestadoras de serviços sociais, sendo **entidade beneficente de assistência social**, **organizações da sociedade civil de interesse público** e **organizações sociais**, que passamos a descrever. Porém, cabe salientar que muitas organizações não possuem nenhuma dessas qualificações.

“A preocupação de estabelecer um marco legal e regulador – compatível com o Plano de Reforma do Estado – das ações entre Estado e organizações da sociedade civil prestadoras de serviços sociais foram promulgadas em 1998 e 1999, leis voltadas para três modalidades de organizações”: a criação das organizações sociais e das OSCIPs, e alterações na regulação das entidades “filantrópicas” (SILVA, 2004, p.141).

A primeira diz respeito às **organizações sociais** (lei 9637/98); é uma forma de qualificação para as organizações que realizam especificamente atividades dirigidas ao ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente, cultura e saúde, até então desempenhadas diretamente pelo Poder Público. Essas organizações firmam contrato de gestão com o Estado para prestação de serviços. Elas foram criadas a partir do movimento de Reforma do Estado brasileiro nos anos 1990 para darem conta dos serviços que passaram a ser não exclusivos do Estado. Não incluiremos essas organizações em nosso estudo por entendermos que não estão vinculadas ao nosso enfoque.

Essas organizações sociais se constituíram como estratégia de privatização, uma vez que recebem recursos públicos, têm a possibilidade de contratarem

servidores sem contrato público e pela desobrigação em cumprirem a Lei de Licitação. “Instituições públicas podem se converter em organizações sociais, passando a atuar como organizações privadas, sem fins lucrativos. Uma parte dos recursos proveniente do orçamento, outra parte pode ser captada no mercado com a venda de serviços” (SILVA, 2004, p. 142).

A obtenção da qualificação não é um direito ou opção das entidades, uma vez que elas apenas serão qualificadas como Organizações Sociais, se forem aprovadas quanto aos critérios de conveniência e oportunidade pelo Poder Público. A ausência de critérios objetivos para a aprovação e escolha das entidades a serem qualificadas, segundo alguns juristas, torna a Lei inconstitucional (OAB, 2005).

A segunda se refere às **organizações da sociedade civil de interesse público** (lei 9790/99), ou seja, organizações que se qualificam como de interesse público e podem firmar Termo de Parceria com o Estado, sendo o Ministério da Justiça o órgão que avalia, reconhece e expede o certificado de OSCIP.

“Segundo o governo federal, com a referida lei tratou-se de simplificar o registro e o reconhecimento das ações de caráter público ou de interesse geral para a sociedade, distinguir as entidades de fins mútuos daquelas de fins comunitários, prever mecanismos de fiscalização da utilização dos recursos públicos, criar o termo de parceria que permite a negociação de objetivos e metas e o monitoramento e avaliação dos projetos, deslocar a ênfase no controle *ex-ante* para a avaliação de resultados, permitir maior flexibilização na administração e no uso de recursos, imprimir maior autonomia e agilidade gerencial aos projetos com avaliação de desempenho global. Tratou-se, em suma, de rever a legislação relativa a contratos e convênios, visando novos mecanismos quanto à relação do Estado com o terceiro setor” (SILVA, 2004, p.147).

A novidade em relação aos antigos convênios é que o órgão público poderá escolher a OSCIP por meio de concursos; além disso, a OSCIP poderá adquirir imóvel com recursos do termo de parceria, que será gravado com cláusula de inalienabilidade; e os estatutos poderão prever a possibilidade de remuneração para dirigentes executivos e para aqueles que prestem serviços específicos. Porém, a lei não teve os efeitos pretendidos. Na prática, as organizações não encontraram razões para mudar sua condição de filantrópica, pois, apesar de ser mais restritiva em relação à atividade desenvolvida (saúde, educação e assistência social), oferece um leque amplo de benefícios (SILVA, 2004).

Segundo o artigo 18º da lei 9790/99, as organizações deverão optar no enquadramento como OSCIP ou Entidade Beneficente de Assistência Social. Na

prática, a segunda possui mais benefícios, pois tem a possibilidade de isenções fiscais. Sobre a questão da remuneração, hoje há muitas organizações onde os dirigentes acabam recebendo remuneração pelas outras funções que exercem, e no que se refere à questão de convênio/parceria com o governo, de uma forma ou de outra, ambos podem firmar. Apesar de haver essas diferenciações legais, no cotidiano essas organizações sociais prestadoras de serviços sociais não diferem significativamente.

E, finalmente, as **entidades beneficentes de assistência social**, a que se refere o inciso quatro do artigo 18º da LOAS, onde dispõe que caberá ao Conselho Nacional de Assistência Social “conceder atestado de registro e certificado de entidades de fins filantrópicos, na forma do regulamento a ser fixado, observado o disposto no art. 9º desta lei”, ou seja, que a inscrição nos Conselhos Municipais de Assistência Social é pré-requisito para solicitar o **certificado de entidade beneficente de Assistência Social - CEBAS**<sup>24</sup>, expedido até novembro de 2008 pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Obedece ainda ao disposto previsto no Decreto n.º 2.536, de 6 de abril de 1998 e respectivas alterações previstas nos Decretos n.º 3.504/2000, 4.381/2002 e 4.499/2002. O CEBAS é o certificado que dá a isenção das contribuições sociais prevista no artigo 195, inciso 7º da Constituição Federal, que dispõe que “são isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei”.

As organizações que possuem esse certificado, muitas vezes, visam o lucro, mas ofertam uma porcentagem de seus atendimentos ao público da política de assistência social gratuitamente, principalmente na área da educação e saúde. Nesse sentido, a Política Nacional de Assistência Social traz a preocupação e a necessidade de:

negociação e a assinatura de protocolos intersetoriais com as políticas de saúde e de educação, para que seja viabilizada a transição do financiamento dos serviços a estas áreas afetadas, que ainda são assumidos pela política de assistência social, bem assim a definição de responsabilidades na prestação de serviços voltados a esta política pelas organizações que contam com financiamento indireto mediante isenções oportunizadas pelo Certificado de

---

<sup>24</sup> A declaração de utilidade pública, regulamentada pela Lei nº 91/35 e pelos decretos nº 50.517/61 e nº 3.415/00 é pré-requisito para solicitação do CEBAS. A declaração é outorgada pelo Ministério da Justiça à entidade que desenvolve atividades úteis ao público, de relevante valor social, que realiza o bem em prol da coletividade, e que cumpre os requisitos legais para fazer jus a tal titulação.



Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEBAS. Esses serviços devem estar integrados à rede socioassistencial e devem atuar de maneira coerente com o que se propõe na Política de Assistência Social e suas regulações (PNAS, p. 34, 2004).

A discussão em torno dessa questão culminou com a operação Fariseu da Polícia Federal, que veio a público em 13 de março de 2008<sup>25</sup>, que acusava haver fraude na concessão de títulos de entidades filantrópicas, enfatizando os agentes vinculados a sociedade civil. Justificou com esse “escândalo” a necessidade de uma nova regulação para essas entidades, sendo o Projeto de Lei nº 3021 apresentado pelo Executivo no dia 10 de março de 2008. Neste projeto, a certificação passa a ser feita pelo Ministério responsável pela área de atuação preponderante, ou seja, Ministério da Saúde, Ministério da Educação ou Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, excluindo a sociedade civil de todo o processo.

O CNAS se posicionou favorável ao Projeto de Lei nº3021, por entender importante a construção de um campo específico da Assistência Social, “como política pública laica, promotora de cidadania, de dever do Estado, com financiamento público próprio e instâncias democráticas de controle social”, além disso, pela possibilidade de resgate e fortalecimento do papel do Conselho Nacional de Assistência Social ao retirar dele a função de gestão que é a certificação. “Os conselhos de políticas públicas têm papel fundamental na fiscalização da qualidade dos serviços prestados bem como dos valores da isenção das contribuições para a Seguridade Social usufruídos pelas entidades beneficentes.” Porém, o CNAS sugere algumas modificações no Projeto de Lei nº 3021, por exemplo, que se fortaleça o papel do Conselho nesse novo processo de certificação.<sup>26</sup>

Como esse projeto permaneceu oito meses em tramitação sem ser votado, em 07 de Novembro de 2008 a Presidência da República publicou a Medida provisória 446. O texto é muito similar ao do Projeto de Lei nº 3021, porém em seu artigo 36 determina que “os pedidos de renovação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social protocolizados, que ainda não tenham sido objeto de julgamento por parte do CNAS até a data de publicação desta Medida Provisória,

---

<sup>25</sup>Disponível em:

[http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/03/13/pf\\_prende\\_seis\\_instituicoes\\_suspeitas\\_de\\_fraudar\\_titulos\\_de\\_filantropia-426208254.asp](http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/03/13/pf_prende_seis_instituicoes_suspeitas_de_fraudar_titulos_de_filantropia-426208254.asp). Acesso em 18 de março de 2008.

<sup>26</sup> Através da Nota do GT do CNAS. Disponível em: [www.mds.gov.br/suas/legislacao-1/projetos-de-lei/noticias/nota\\_cnas\\_pl\\_3.021\\_2008.doc](http://www.mds.gov.br/suas/legislacao-1/projetos-de-lei/noticias/nota_cnas_pl_3.021_2008.doc). Acesso em 08 de março de 2009.

consideraram-se deferidos”, o que não foi muito bem aceito pelo Legislativo que devolveu ao Executivo a Medida Provisória.<sup>27</sup>

Após a publicação da Medida Provisória, o Conselho Nacional de Assistência Social realizou todos os encaminhamentos no sentido de efetivar suas determinações através das resoluções nº79 e nº80 de 13 de novembro de 2008 e nº86, nº87 e nº96 de 11 de dezembro de 2008. Nesse ínterim, o Projeto de Lei nº 3021 continuou em tramitação, e o Senado apresentou o Projeto de Lei nº 462, cuja principal diferença é que dispõe a criação do Conselho de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CONCEBAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à Presidência da República Federativa do Brasil. O CONCEBAS seria composto por 18 (dezoito) membros, 9 (nove) representantes governamentais e 9 (nove) representantes da sociedade civil. Serão atribuições do CONCEBAS:

I - receber, analisar e decidir em grau de recurso a decisão do Ministério que indeferiu o pedido de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social; II - receber e decidir sobre representações formuladas, nos termos desta lei, quanto ao cancelamento de certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social; III - informar ao respectivo Ministério a respeito da decisão sobre recursos e representações das entidades; IV - emitir parecer prévio sobre os regulamentos relativos à certificação emitidos pelos Ministérios (Art. 32).

As organizações que possuem esse certificado, principalmente vinculadas às área de saúde e educação, estão muito temerosas com o futuro, pois os projetos sociais que mantêm com a porcentagem da filantropia passam a ser destinados especificamente para sua área de atuação. Por exemplo, a entidade beneficente que pesquisamos é mantida por uma organização vinculada à área da educação, que destina sua cota da filantropia para seus projetos sociais, que em Porto Alegre mantêm 11 organizações. Com a referida Medida Provisória toda cota de filantropia passa a ser destinada a Bolsas de Estudo, cabendo o questionamento, de um lado, de como esses projetos sociais serão mantidos. E, de outro lado, de que poderá se reordenar a ação dessas OSC, no sentido de que somente obterão recursos

---

<sup>27</sup> Uma Medida Provisória é adotada pelo Presidente da República, mediante ato unipessoal, com o pressuposto de urgência e relevância, sem a participação do Poder Legislativo, devendo submetê-la, posteriormente, ao Congresso Nacional. As medidas provisórias vigorarão por sessenta dias, prorrogáveis por mais 60. Após este prazo, se o Congresso Nacional não aprová-la, convertendo-a em lei, a medida provisória perderá sua eficácia. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Medida\\_provis%C3%B3ria](http://pt.wikipedia.org/wiki/Medida_provis%C3%B3ria). Acesso em 25 de fevereiro de 2009.

públicos de uma determinada política pública, se, efetivamente, esse for o serviço que ofertam à sociedade.

Além disso, seus gestores dizem que:

*E esse é o nosso grande medo, por exemplo, com esse novo PL que vem, porque ele acaba separando de novo a rede socioassistencial. Ela tende a separar, infelizmente. Ela tende a separar as políticas. Ela tende a separar inclusive saúde, educação e assistência. (...) E isso é extremamente complicado. (Extrato de fala de EB Gestor Mantenedora)*

*(...) Uns falam que é assistência, outros falam que não é mais assistência. (...) vem um projeto lá, (...) atendimento a drogados, por exemplo. (...) é assistência social? é saúde? Mas uns dizem que é, outros dizem que não é. Outros ficam assim... daí uns falam em intersectorialidade... Mas chega na hora de dizer esse aqui não é, esse aqui não é, esse aqui não é... (...) eu atendo um guri no meu consultório dentário lá na vila, (...) o que é saúde e o que é assistência social nisso? O extrair o dente é saúde e o resto? É assistência social? E como a gente estratifica segundo a medida provisória (...)? (...) e quanto mais se fala em formação integral, mais fatiado a gente está fazendo ultimamente. Uma política pública de assistência social deveria atender o todo da pessoa. (Extrato de fala de EB Gestor)*

Enfim, as associações e fundações, disciplinadas nos artigos 53 a 69 do Código Civil vigente, são as figuras jurídicas básicas de que se revestem as iniciativas da sociedade civil em prol do coletivo. Outras denominações como ONG (Organização Não-Governamental), Instituto, OSCIP e Organização Social constituem-se em formas não-jurídicas (mera denominação) nos dois primeiros casos e em qualificações aplicáveis à pessoa jurídica, nos últimos (PEREIRA, 2008). Acreditamos que as formas de gestão, constituição política, instâncias de participação e mobilização de recursos, assim como a relação que estabelece com os setores sociais, não difere entre uma “modalidade” de organização social e outra.

Até agora buscamos problematizar quem são, sua trajetória histórica e como as organizações da sociedade civil se relacionam com instâncias externas, mas se faz necessário trazermos para o debate o modo como elas se organizam internamente, ou seja, como se dá o processo de gerenciamento, seus condicionantes e rebatimentos, apesar de termos a compreensão de que isso também interfere nas relações externas. Isto se deve ao fato de reconhecermos a necessidade de abordar cada um dos aspectos que consideramos fundamentais para explicar o processo, para posteriormente articulá-los à luz da totalidade; afinal, as particularidades também a constituem.

#### 4. O PROCESSO DE GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Compreendemos, para fins deste trabalho Gestão como um processo social que:

articula forma e conteúdo, pensamento e ação para conduzir investigações, ações ou organizações, visando a consecução de determinados fins, de acordo com o interesse de indivíduos, grupos, organizações e classes. Como espaço de ação está intimamente vinculada às questões axiológicas e a um projeto político, explícito ou não, pois traz em seu conteúdo e na forma como se concretiza uma visão de homem (sujeito ou objeto), de sociedade (de igualdade ou de exclusão) e finalidade (interesse de minorias ou da maioria)” (PRATES, 2006, p.39).

Para Barbosa, a gestão é “entendida como política de gerenciamento por meio de técnicas várias, entre elas a administração e o planejamento, com fim de controlar a relação recursos, objetivos e serviço produzido” (2004, p.66). Porém, para a autora, o efeito mais perverso do rumo que estas novas práticas de gestão passaram a tomar diz respeito à paralela desqualificação do debate político sobre as políticas sociais e sua reconversão à medição técnica da realidade pelos especialistas.

Em outras palavras, esta redução da gestão de processo social à tecnificação, restrita a especialistas, despolitiza o processo, o que interessa ao grupo hegemônico. Isso se verifica não só em processos contra-hegemônicos como a gestão, mas em espaços que historicamente se constituíram como “lócus” para o desenvolvimento de resistências, como as organizações da sociedade civil.

Portanto, se faz necessário analisar a gestão como fenômeno sócio-histórico, ou seja, compreendê-la como expressão de uma totalidade social, observando suas possibilidades e limites. Em outros termos, a gestão das políticas, programas e projetos sociais não se autonomizam dos contextos históricos em que se realizam (BARBOSA, 2004).

“O que se busca, dessa forma, é o atendimento das atuais necessidades e desafios da administração quanto à **democracia e à cidadania** participativa, aplicando-se técnicas de gestão que considerem o intercâmbio dos vários atores envolvidos nos processos administrativos, estimulando o convívio e o respeito às diferenças” (TENÓRIO, 2002, p.7). Ou seja, colocando a serviço das maiorias as técnicas produzidas, privilegiando novos modos de relação onde todos sejam

protagonistas do processo, o que pressupõe a sua democratização. Nesse sentido, o autor nos alerta para a diferença entre *gestão estratégica* e *gestão social*:

Quanto ao par *gestão estratégica* e *gestão social*, eles significarão que o primeiro atua determinado pelo mercado, portanto, é um processo de gestão que prima pela competição, onde o outro, o concorrente, deve ser excluído e o lucro é o seu motivo. Contrariamente, a *gestão social* deve ser determinada pela solidariedade, portanto, é um processo de gestão que deve primar pela concordância, onde o outro deve ser incluído e a cooperação o seu motivo. Enquanto na *gestão estratégica* prevalece o monólogo — o indivíduo; na *gestão social* deve sobressair o diálogo — o coletivo. (...) Enquanto a *gestão estratégica* procura objetivar o “adversário” por meio da esfera privada, a *gestão social* deve atender, por meio da esfera pública, ao bem comum da sociedade (Tenório, 2008).

As organizações públicas, muitas vezes, passam por crises pela forma com que estão estruturadas e pela formação de seus administradores, na maioria das vezes com perfis rígidos e com certa dificuldade de aceitar a diversidade e a criatividade. A formação de gestores públicos deve considerar sua contextualização com a realidade, apresentando um pensamento estratégico e capacidade criativa. (TENÓRIO, 2002). Além do pensamento estratégico e da capacidade criativa, faz-se imprescindível a qualificação participativa, que possa fortalecer os processos democráticos.

O simples fato de se agrupar pessoas e recursos não basta para garantir que os recursos existentes sejam alocados da melhor forma, de modo que o trabalho seja realizado no momento certo. Para que isso ocorra, é preciso haver a preocupação de gerenciar as partes que constituem a organização. Gerenciar é a ação de estabelecer ou interpretar objetivos e de alocar recursos<sup>28</sup> para atingir uma finalidade previamente determinada e de algum modo legitimada. Essa gerência, por sua vez, é realizada através do exercício cotidiano de quatro funções primordiais, denominadas *funções gerenciais: planejamento, organização, direção e controle*, sendo que essas funções devem ser entendidas como um ciclo que se repete dentro da organização e que está relacionado com a previsão, a divisão do trabalho, a mobilização, a execução e o acompanhamento (TENÓRIO, 2004), conforme figura 2:

---

<sup>28</sup> Recursos entendidos não apenas como financeiros, mas humanos e materiais.

Figura 4: Funções Gerenciais



Fonte: Baseado em Tenório (2001)

Tenório (2004) explicita as funções gerenciais da seguinte forma:

- \* Planejamento: é a ação de construir a finalidade e os objetivos da organização e prever as atividades, os recursos e os meios que permitirão atingi-los ao longo de um período de tempo determinado;
- \* Organização: é a ação de agrupar pessoas e recursos, definir atribuições, responsabilidades e normas, de modo a atingir a finalidade e os objetivos previstos;
- \* Direção: é a ação de conduzir e motivar pessoas a exercerem suas tarefas a fim de alcançarem os objetivos organizacionais e contribuírem com o seu aprimoramento;
- \* Controle: é a ação de comparar os objetivos estabelecidos e os recursos previstos com os resultados atingidos e os recursos empreendidos a fim de tomar medidas que possam corrigir ou mudar os rumos fixados. Ou até mesmo retomar a direção empreendida, se exitosa.

A ação do gerente deve ser avaliada para se verificar como ele está utilizando os recursos disponíveis e sua capacidade de viabilizar o alcance dos objetivos da organização. Para avaliarmos a gerência, portanto, devemos nos valer das medidas de *eficiência, eficácia e efetividade*. Sendo eficiência a melhor forma de fazer algo com os recursos disponíveis; eficácia é fazer o que deve ser feito, isto é, cumprir objetivo determinado e efetividade é a capacidade de atender às expectativas da sociedade (TENÓRIO, 2001).

As medidas de *eficiência, eficácia e efetividade* devem ser fixadas previamente, com base na experiência da organização, no resultado obtido por organizações de tamanho, finalidade e área de atuação semelhantes, ou nas expectativas criadas. O estabelecimento prévio de medidas é importante porque permite comparar o planejado com o realizado, possibilitando a análise dos desvios (TENÓRIO, 2001, p.20).

Para compreendermos de forma ainda mais completa o ato de gerenciar, faz-se necessário olhar a organização como uma pirâmide dividida horizontalmente em três níveis, conforme figura 3. Cada um desses níveis é responsável por decisões específicas, que, em conjunto, devem permitir alcançar a finalidade da organização. No **Nível Estratégico** são definidos a finalidade e os objetivos a serem perseguidos, dentro de determinado período de tempo. As decisões acerca desses temas são geralmente tomadas pelos dirigentes das organizações em assembleias, conselhos de administração ou reuniões de diretoria. Neste nível, os decisores precisam ver a organização como um todo, analisando suas relações com clientes/usuários, fornecedores, concorrentes, financiadores e demais entidades. No **Nível Tático** são tomadas decisões específicas sobre cada parte da organização, como produção, finanças, pessoal, patrimônio, cabendo a cada responsável estabelecer objetivos, metas e recursos. Neste nível, os decisores são geralmente coordenadores de área e cada um se preocupará com os objetivos e necessidades de sua unidade e as relações desta com as demais, de forma a garantir a execução das decisões tomadas no nível estratégico. E Finalmente no **Nível operacional** são realizadas as atividades necessárias ao cumprimento dos objetivos da organização. Refere-se, portanto, às unidades ou pessoas diretamente responsáveis pela produção de bens ou pela prestação de serviços. Neste nível são resolvidos os problemas do dia-a-dia e são especificados detalhes sobre a melhor forma de realizar o trabalho (TENÓRIO, 2001).

Figura 5: Níveis das Funções Gerenciais



Fonte: Baseado em Tenório (2001)

De forma sintética, podemos dizer que, para gerenciar, se deve ter em mente a busca da eficiência, da eficácia e da efetividade; deve-se planejar, organizar, dirigir, controlar e tomar decisões estratégicas, táticas ou operacionais. Porém, temos o desafio de legitimar nosso processo de gestão, via participação dos

trabalhadores, usuários dos serviços prestados e parceiros, com conhecimento e desenvolvimento coletivo de competências, com clareza de direção, mas não de forma dogmática, pois as pessoas e os contextos podem exigir mudanças, adequações ou mesmo transformações radicais.

Essas condições inerentes ao ato de gerenciar, no entanto, contrastam com o que se observa no dia-a-dia das ONGs, que, por suas características peculiares e pela própria formação de seu corpo dirigente, mais voltado para as atividades finalísticas da organização, exercem a gestão tendo por base a intuição e o bom senso, carecendo de embasamento técnico em administração. É fundamental ressaltar que, apesar do esforço de adequar os conceitos e instrumentos de administração à realidade das ONGs, estes são carregados de uma lógica inerente às organizações empresariais, pois têm sua origem nesse meio. Por isso, sua utilização pelas ONGs deve se dar de forma crítica, para evitar riscos como: valores empresarias e burocratização (TENÓRIO, 2001).

Com base no exposto até o momento, a fim de identificarmos as funções de cada uma das organizações que compõem o ambiente interno da Política de Assistência Social e verificar a estrutura e a hierarquia institucional da política, limitando-nos às organizações pesquisadas, elaboramos uma matriz institucional múltipla, baseada no modelo de Tenório (2001 e 2004), com as necessárias adaptações. Nós nos basearemos nas seguintes funções, que esboçam a organização institucional para a execução da política de assistência social:

**1) Planejamento:** P

**2) Normatização/Controle:** N (função acerca de como, quando e quem vai executar determinadas ações)

**3) Decisão:** D (função deliberativa acerca de oportunidades e conveniência de se implementar as atividades ou ações relativas à execução da política);

**4) Alocação de Recursos:** R (função responsável pelo suprimento de necessidade nos níveis financeiro, humano, tecnológico, material e de equipamentos para a execução das políticas);

**5) Supervisão:** S (função responsável pelo acompanhamento da execução das políticas, a fim de avaliar suas condições, o cumprimento do planejamento realizado e a utilização dos recursos alocados).

**6) Execução:** E (função responsável pela execução da política)



7) ?: A interrogação representa a necessidade de observar a efetivação ou não daquela função.

Segue a matriz institucional múltipla, onde pontuamos – a partir da nossa interpretação, as funções que cada instância desempenha no conjunto da política:

Quadro nº7: Matriz Institucional Múltipla

Instâncias	Política de Assistência Social					
<b>FASC</b>	P	N	D	R	S	E
<b>CMAS</b>	P	N	D			
<b>OSC – Associação</b>	?	?	?	?		E
<b>OSC – Entidade Beneficente</b>	?	?	?	?		E

Fonte: TENÓRIO (2001 e 2004), com adaptações da autora

Podemos perceber, através da Matriz Institucional Múltipla, que o governo participa do todo da política de assistência social, e que as funções relativas às organizações da sociedade civil não se constituem *a priori*; depende dos movimentos de que participa ou não, podendo se tornar apenas executora da política.

No que se refere ao processo de gestão das organizações pesquisadas, elaboramos um quadro síntese comparativo, para facilitar a visualização dos seus principais elementos:

Quadro nº8: Síntese comparativa do processo de gestão das OSC pesquisadas

	<b>Entidade Beneficente</b>	<b>Associação</b>
<b>Planejamento Estratégico (Missão, Visão, Valores)</b>	Não realizam. A mantenedora elabora um específico para as escolas, onde as organizações sociais não são incluídas.	
<b>Natureza</b>	Privada	Pública
<b>Projetos Desenvolvidos</b>	Permanentes: - Área de Saúde; - Programas de Apoio e Proteção à Família; - SASE - Trabalho Educativo - Cursos Profissionalizantes; - Jovem Aprendiz.	Prazos Pontuais: - 3 projetos visando incrementar o trabalho com os jovens que participam do Jovem Aprendiz; - 1 projeto com uma turma do SASE – artes; - 1 projeto de capacitação para líderes comunitários - Projetos de geração de trabalho e renda.
<b>Financiamento</b>	Mantenedora <sup>29</sup> , Governo Federal, Governo Municipal / FASC.	Secretaria da Juventude; Secretaria Municipal da Indústria e Comércio, Governança Local, Rede Parceria Social, AVINA, Fundação Vonpar, CMDCA / FUNCRIANÇA; Wall Mart,
<b>Funcionários</b>	Em torno de 90 funcionários, excluindo os religiosos	Diretoria e mais sete (7) funcionários
<b>Convênio FASC</b>	Desde 1999	Desde 2004
<b>Remuneração</b>	Salário do educador social: R\$ 8,12 a hora, totalizando R\$ 1630,00 mensalmente (não precisa ter necessariamente nível superior).	Salário do educador social: R\$ 416,00
<b>Voluntários</b>	Sim	Não
<b>Projeto Político-Pedagógico</b>	Sim. “O PPP é de quando começou a Organização X, o atualizado nós estamos fazendo”. Eles estão elaborando um em nível de Mantenedora.	Sim.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

<sup>29</sup> Dependendo do valor que entra no ano do Governo Federal no Projeto Jovem Aprendiz, varia a porcentagem do financiamento que vem da mantenedora, girando em torno de 50% a 35% neste centro social que é o maior, mas, nas obras em geral, o financiamento é 90% da mantenedora.

Passamos a analisar cada uma das funções gerenciais, mediando com os dados empíricos das organizações da sociedade civil pesquisadas.

Quadro nº9: Funções Gerenciais – Planejamento

	<b>Entidade Beneficente</b>	<b>Associação</b>
<b>Planejamento</b>	<p>(...) As organizações sociais, no início de cada triênio contábil (...) nós elaboramos um plano trienal, e dentro desse plano vem o planejamento, as estratégias. A Mantenedora com os coordenadores das organizações sócias (que elabora). Próximo triênio inicia ano que vem 2009, 10 e 11. (...) É um grande planejamento. Aí são vistos datas, são vistos os projetos.</p> <p>Bom, o processo de planejamento, ele é muito, digamos assim, muito característico de cada local, cada organização. Nós aqui como Mantenedora damos algumas diretrizes, geral. (...) Nós temos, por exemplo, todo um planejamento financeiro, físico financeiro. Então no final do ano agora o pessoal já está fazendo todo o orçamento para 2009. Durante 2009 vai executando e nós aqui vamos acompanhando. Quando eles fazem o orçamento, não necessariamente o orçamento deles é aprovado.</p> <p>(...) Cada organização social tem autonomia para isso, nós não prendemos eles a nós aqui, eles têm autonomia. Mas, o que acontece, vamos dar um exemplo, até dia 15 de março todos tem que enviar para nós as datas do ano e as atividades e os projetos, e etc. (...) e aí nós vamos dar aprovação ou vamos sugerir alguma coisa, uma mudança, etc. (Extrato de fala EB Gestor Mantenedora)</p> <p>Anual. Tem uma semana pedagógica no início do ano, (...) geralmente são 5 dias, então essa semana tem um cunho inicial formativo e de convivência e de entrosamento, porque tem gente, geralmente, nova chegando, depois tem uma parte de planejamento mais geral, os eventos, os projetos que são comuns entre as áreas, e depois tem um planejamento mais específico por área, e depois por cada oficina. (...) Depois sai sistematizado em forma de calendário. (...) E depois tem mais alguns que a gente inventa no decorrer do ano.</p> <p>Ao ser perguntado sobre o estabelecimento de prioridades, objetivos, estratégias e indicadores, diz: Não. Quer dizer, é e não é. É que não dá tempo para fazer tudo, então fica uma parte a ser feita depois (...) por área.</p>	<p>(...) Quando a gente abriu esse SASE eu tive muita dificuldade nessa parte, para tu montar toda essa estrutura no papel.</p> <p>(...) os planejamentos todos eu faço</p> <p>Planejamentos na área <u>administrativa</u>, eu tenho por bem não sacrificar funcionários, e eu não sei por que eu não tenho sorte, me dá uma raiva, se tem que trabalhar oito horas, comigo tu vai trabalhar seis. Por quê? Porque tu precisa estudar, tu tem que estudar, tu tem que ter as tuas horas.</p> <p>O Planejamento das atividades com as crianças são as educadoras que fazem: “As gurias que fazem. Inclusive eu deixo elas livres”.</p> <p>Os projetos que a gente vai trabalhar no mês... isso ai ela deixa livre para gente. O projeto mensal que a gente vai trabalhar com as crianças a gente só passa pra ela. A gente faz os projetos, planejamento mensal, os da semana, o que a gente vai falar para as crianças. Depois a gente faz a rotina da semana, o que a gente vai trabalhar no dia-a-dia com eles.(Extrato de fala de ASS Trabalhador)</p> <p>Cronograma = Grade das atividades.</p>

	<p>E não há um modelo / um instrumento único que seja fornecido para as áreas realizarem seu planejamento.</p> <p>A respeito do Planejamento Orçamento:  <i>(...) cada um, cada educador na sua oficina ele estipula lá material necessário que pretende usar durante o ano (...). A gente não fixou um teto limite (...). É que tem umas coisas que vem de doação ai não compra (...). (Extrato de fala de EB Gestor)</i></p>	
--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

As organizações devem reservar tempo para discutir e estabelecer sua finalidade, escolher objetivos, e prever as atividades e recursos que permitirão alcançá-los. É preciso, porém, que as organizações analisem continuamente a conjuntura em que se inserem, visando avaliar as oportunidades e riscos que podem afetá-las, prevendo soluções alternativas (TENÓRIO, 2001).

Percebemos que nas organizações pesquisadas, tanto a Entidade Beneficente quanto a Associação, o processo de planejamento se restringe ao operacional e financeiro, ou seja, preveem suas atividades e recursos sem terem realizado um planejamento em nível estratégico, que defina suas finalidades e objetivos mais amplos. Passamos a descrever e analisar alguns dos instrumentos de planejamento, baseado em Tenório (2001), que são:

Primeiro, o planejamento estratégico, que se destina a pensar o futuro das organizações em longo prazo (de cinco anos a seis anos), sendo que as organizações pesquisadas não o elaboram. A Mantenedora da Entidade Beneficente elabora planejamento estratégico apenas para a gestão das escolas privadas que mantem. O único instrumento de gestão onde são contempladas as organizações sociais é o Plano Trienal, porém é bem focado nos projetos / atividades que planejam desenvolver no período.

Salientamos que os planejamentos, além do estratégico, em nível tático e operacional, também devem ser elaborados. O planejamento tático reflete o detalhamento das diferentes atividades desenvolvidas pela organização para cumprir sua missão em médio prazo (de dois a três anos). E o planejamento operacional é o detalhamento dos objetivos e estratégias do planejamento tático

para cada área da organização, a serem cumpridos em curto prazo (de seis meses a um ano) (TENÓRIO, 2001).

O cronograma destina-se a facilitar a visualização das atividades da organização ao longo do tempo. A Entidade Beneficente sistematiza o planejamento das atividades num calendário anual, além da grade de atividades semanais / rotina. Já a Associação possui apenas a grade de atividades semanal, contendo a rotina das crianças, as oficinas e atividades que serão desenvolvidas.

O último instrumento seria o orçamento, que se destina a pensar a organização em termos de receitas e despesas. Na Entidade Beneficente, cada área elenca os materiais que serão necessários para determinado período, sendo posteriormente enviado à Mantenedora o orçamento geral da organização para aquele ano, submetendo-se à sua aprovação. Na Associação, os trabalhadores passam a lista dos materiais de que necessitam para a execução de seu trabalho, e a Presidente realiza todas as compras e o controle financeiro.

Em ambas as organizações o planejamento é centrado nas atividades operacionais e na captação de recursos, porém percebemos que na Associação o planejamento é centralizado e não participativo, com um forte controle exercido pela presidente.

Quadro nº10: Funções Gerenciais – Organização

<p><b>Organização</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possuem Estatuto – um para Mantenedora, onde se inclui quem são as mantidas.</li> <li>- Não possuem Organograma da Organização X, nem da Mantenedora, apenas da Província.</li> <li>- Descrição de Cargos: <i>“Isso já morreu (...), ninguém mais fala nisso. (...) a própria administração já admite que já era, é muito volátil, flexível por causa do mercado. Hoje em dia é proatividade, flexibilidade, comunicação e tem uma outra característica – perfil. (...) Tu pode fazer, mas isso só dá trabalho e burocracia. Para que eu vou seis mil para ti, se eu posso pagar seis mil e cem para um cara um pouco melhor, é muito jogo de mercado. O que as empresas fazem, elas buscam quem é melhor da outra, e assim vai”.</i></li> </ul> <p><i>(...) Existe uma organização que é sistemática, é a questão da chegada do pessoal, dos horários, é uma rotina, isso quase não é organização. Depois cada setor se organiza conforme as demandas do objetivo deles.</i></p>	<p>Possuem Estatuto: Não possuem Organograma</p> <p><i>(...) olha se eu te disser que eu assumo todas as funções aqui, todas as funções. (...) Eu não posso sair daqui por causa dessas coisas, enquanto não tiver uma pessoa... (...) fazem tudo atravessado, me dá uma raiva.</i></p> <p><i>Hoje não. Se a gente preparar alguém, até ainda vai levar um bom tempo, para a pessoa aprender. São totalmente dependentes. E uma parte boa também é que as gurias não fazem, não tomam atitude, “o que tu acha Presidente”. É bom.</i></p> <p>Reuniões: <i>Uma vez por mês com toda a equipe. Uma vez por mês tu</i></p>
---------------------------	--	---

	<p><i>É que a gente não é muito hierárquico, (...) quanto mais achatado melhor.</i></p> <p>Além desse encontro anual, há outras reuniões sistemáticas?</p> <p><i>Tem uma mensal, geral, todos, sábado de manhã. Tem dois objetivos, um é questão de uma formação inicial, para depois ter uma questão mais informativa. Então, tem uma parte mais de formação, depois tem uma parte de avisos gerais para todo mundo, e depois tem reunião por área, cada área se reúne para avaliar o que se passou do mês, prospectar os novos eventos, o que existe pelo caminho, pela frente, coisa assim. E fora isso, esse ano inventaram a moda também de... Acho que era uma vez por mês, também por áreas fizeram uma reunião adicional. E sempre quando é preciso em função de alguma coisa tem umas reuniões extras. Depois tem uma reunião do Conselho toda segunda-feira, envolve todos os coordenadores, então é uma reunião de troca de informações, de estabelecimento da semana, o que vai acontecer na semana, os projetos que são desenvolvidos, o atendimentos das demandas, às vezes a escola tal quer uma apresentação... Coisas assim mais externas e internas, reuniões, um pouco essa troca de experiências, porque aqui a gente está “metido” em tudo que é lugar, então (...).</i></p> <p><i>(Extrato de fala de EB Gestor)</i></p>	<p><i>fecha a entidade que é a formação dos educadores. Ali tu coloca toda... A Viviane a parte administrativa, eu falo todos os recursos que estou indo buscar, vem verba disso, vem verba disso, a gente vai conseguir essa isenção, eu faço uma explanação geral do que está vindo para a entidade, e a gurias apresentam todo o foco das crianças (...)</i></p> <p><i>(...) a diretoria minha assinam para mim até de olhos fechados pela confiança que tem.</i></p> <p><i>Com a diretoria se eu chamar uma reunião agora, daqui a pouco a gente (...). Não tem (reunião sistemática), (...) só se tiver demanda. Daí nos sentamos, reunimos para decidir onde é que vai ser construído isso, onde...</i></p> <p><i>A Gestora refere que as coisas do dia-a-dia ela tem autonomia para decidir: Todinha, sabe por quê? Nenhum da minha diretoria tem condições, (...) eles mesmos dizem. Eu digo, “eu vou entregar para o vice, um ano”, “pelo amor de Deus, eu não sei nem falar com aquela gente”.</i></p> <p><i>Prestação de Contas “Agora é a secretária, porque era eu que fazia. (...) As compras é tudo eu que faço, eu que negocio. Ela às vezes fica “ai, tem 400 reais que vai ter que depositar de recursos próprios”, “deixa eu ver, espera ai, isso daqui tu coloca para lá, isso daqui tu põe para cá”. (Extrato de fala de ASS Gestor)</i></p>
--	--	---

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

Após a etapa do planejamento, faz-se preciso realizar a organização do trabalho, distribuindo responsabilidades e atribuições aos membros da organização, visando garantir que seja realizado todo o trabalho necessário ao alcance do objetivo. A divisão do trabalho pode ser explicitada através de vários instrumentos, entre os quais destacamos os estatutos, os organogramas e a descrição de cargos

(TENÓRIO, 2001), que passamos a analisar nas organizações pesquisadas com base nesse autor.

O Estatuto é o documento legal no qual se estabelece a missão da organização. Ambas as organizações pesquisadas possuem estatuto, sendo que o da Entidade Beneficente é da Mantenedora, onde estão incluídas todas as mantidas.

Para representar graficamente a divisão do trabalho, usa-se o organograma, tanto no sentido horizontal, definindo áreas de atuação, quanto no sentido vertical, estabelecendo níveis hierárquicos. Nenhuma das organizações pesquisadas possui organograma. Porém, podemos perceber que na Entidade Beneficente as coordenações das áreas se organizam de forma bem horizontal, como afirma o gestor: *“É que a gente não é muito hierárquico, (...) quanto mais achatado melhor”*. E na Associação, apesar de serem poucos funcionários, a organização é centrada na presidente, como indica sua fala: *“(...) olha se eu te disser que eu assumo todas as funções aqui, todas as funções. (...) Eu não posso sair daqui (...)”*.

As tarefas atribuídas aos trabalhadores denominam-se cargo, sendo que, a descrição de cargos consiste numa relação de tarefas e requisitos necessários ao seu desempenho. As organizações pesquisadas não elaboram descrição de cargos. Segundo o gestor da Entidade Beneficente, *“isso já morreu (...), ninguém mais fala nisso. (...) a própria administração já admite que já era, é muito volátil, flexível por causa do mercado. Hoje em dia é proatividade, flexibilidade, comunicação e tem uma outra característica – perfil*. O único instrumento nesse sentido que a Associação possui é uma pauta de reunião com os educadores, realizada no início do ano, onde foram elencadas quais seriam suas tarefas cotidianas, sendo o que norteia tanto gestor quanto educadores.

As transformações que estão ocorrendo no mundo moderno estão eliminando o conceito de cargo e desvinculando-o da sua função. Hoje o mercado procura pessoas polivalentes, e o modo como o trabalho se organiza exige que atuem de forma multifuncional (FISCHER, 2004). Recomenda-se a utilização mais dos objetivos e habilidades requeridas para o seu exercício do que a forma de realizar as tarefas. (TENÓRIO, 2001)

Precisamos, porém, ter cuidado para não trazeremos a lógica mercantil para dentro das organizações da sociedade civil, onde na verdade o que ocorre é uma exploração e precarização da mão-de-obra.

O desafio concentra-se na busca de equilíbrio entre informalidade e formalidade, visando garantir flexibilidade, mas também eficiência e eficácia, cooperação, integração e participação. Nesse sentido, destacamos a importância em se desenvolver um processo de tomada de decisões colegiado, ampliando a participação dos trabalhadores e usuários (TENÓRIO, 2001).

Quadro nº11: Funções Gerenciais – Direção

<p><b>Direção</b></p>	<p><i>Processo diretório geralmente é colegiado, o que significa isso. Geralmente parte dos religiosos, os primeiros responsáveis, embora tendo um religioso só diretor, ou as várias coordenações, é sempre discutido e falado entre os religiosos primeiramente. (...) E o que não se resolve ai às vezes vem da Mantenedora uma comissão.</i></p> <p><i>(...) Daí se consulta às vezes, precisa contratar fulano de tal, beltrano, então consulta as coordenações, as próprias entrevistas dependendo para que cargo for tem geralmente o coordenador junto, não é só o religioso que escuta ou que fez interrogação, ou que vai decidir, geralmente é colegiado. (Extrato de fala de EB Gestor)</i></p>	<p>Processo decisório: <i>Eu faço sozinha (Extrato de fala de ASS Gestor)</i></p>
	<p><i>É coordenação, geralmente é a coordenação. Quando é uma decisão mais séria, por exemplo, um conveniamento, etc., eles enviam para nós (Mantenedora) o pedido e a gente aprova ou desaprova. Por exemplo, fechamento de uma obra. Isso não é, está no estatuto, não é para gente decidir. Nós vamos fazer o nosso estudo e vamos enviar para o conselho provincial, o conselho é que vai decidir. Essas são algumas, um investimento meio alto numa obra, que vai decidir? Quem decide é a direção. (Extrato de fala de EB Gestor Mantenedora)</i></p>	

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

A função gerencial que procura garantir a execução das ações nas organizações denomina-se direção. Fazem parte dessa função as atividades de coordenação, liderança, processo decisório e motivação (TENÓRIO, 2001). Enfocamos nossa análise no processo decisório, que em ambas as organizações é realizado pelos gestores, sendo que na Associação a presidente o faz sozinha, e na Entidade Beneficente é feito pelos religiosos. Dependendo do assunto, nesta última, a coordenação de área envolvida participa do processo.



Quadro nº12: Funções Gerenciais – Controle

<b>Controle</b>	<p><i>Avaliação: Não existe. Não existe estruturado, existe aquela conversa que o diretor faz, chamando o educando, coordenador, quando precisa ou de vez em quando, quando ele julgar necessário, ou no fim do ano. Não tem um processo estruturado.</i></p> <p><i>Indicadores de avaliação: Não. Estruturado não. Está mais na cabeça de quem era diretor antes ou depois. (...) Começa de novo, esse é o problema. É que XXX diretor ele ficou três anos, acho, o Jaime, depois outro ficou um, outro ficou um e o Miguel ficou quatro (...). Tanto é que não tem nem uma proposta estruturada político pedagógica. (...) Mas não tem um a nível geral da USBEE. Então esse negócio de controle, a gente faz mais é mais na necessidade, tu vê que o cara não está indo, tem que chamar, mas não é sistemático, bimestralmente vamos responder um questionário, vamos falar com a coordenação, (...) uma coisa assim não existe estruturado. (Extrato de fala de EB Gestor)</i></p> <p><i>(...) Nas visitas técnicas especialmente, nas próprias reuniões, os coordenadores têm essa, esse momento para sentar e avaliar. Com relação às atividades e também eles internamente têm um processo de avaliação nos centros, que é de vez em quando senta lá uma vez por mês, como eu disse se senta com os educadores, às vezes com os educandos e faz a avaliação, né. Então é feito a avaliação. E nós através desse monitoramento permanente que a gente faz. De ir lá, às vezes ficar dois ou três dias lá na obra, conversar com todo mundo. Às vezes puxar, readequar.</i></p> <p><i>Visitas: Da parte técnica, da equipe técnica é duas vezes por ano, podendo ser até três. E mais duas vezes da coordenação. Então na realidade recebem quatro visitas. Quatro visitas são bastante. Na verdade duas e duas, tu tira julho aí, tu fica com quase uma vez a cada mês tem alguém passando lá para dar uma olhadinha. (Extrato de fala de EB Gestor Mantenedora)</i></p>	<p><i>A gente faz em grupo avaliação. A gente se avalia no grupo. Uma vez por mês, nessa reunião. Por exemplo, as gurias dizem assim para mim, “a tia está muito brava”, eu digo “então ta gurias, vou começar mudar”, eu me policio.</i></p> <p><i>A avaliação dos educadores é feita também nesta reunião.</i></p> <p><i>Individual, porque eu não posso pegar uma e sacrificar as outras... As outras vão dizer, “olha, eu não tenho nada haver com isso, eu estou cumprindo a minha parte, meu papel.”</i></p> <p><i>Plenária mensal com as crianças:</i> <i>Com as crianças a gente faz uma plenária mensal, uma roda, a gente senta junto, agora vocês podem falar de nós. Uma avaliação. Tudo registrado. A gente leva para FASC (...). (Extrato de fala de ASS Gestor)</i></p>
-----------------	--	--

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

Analisar se os resultados esperados estão sendo alcançados, no sentido de comparar desempenho esperado e obtido, buscando identificar eventuais descompassos a tempo de tomar as medidas necessárias, denomina-se controle. Referimos-nos ao controle interno, que diz respeito à gestão organizacional,

enfatizando o acompanhamento (realizado durante a execução das atividades) e a avaliação (realizada após a execução das atividades planejadas) (TENÓRIO, 2001).

Na Entidade Beneficente não há um processo de acompanhamento e avaliação estabelecido. No que se refere às atividades, nas reuniões sistemáticas é feito o acompanhamento da execução das atividades estabelecidas no calendário. Quanto aos trabalhadores, eles são chamados para conversar quando os gestores avaliam ser necessário. Não há nem para as atividades operacionais, nem para os trabalhadores indicadores de avaliação estabelecidos.

Na Associação, como já referimos anteriormente, para a avaliação dos educadores a gestora se baseia na pauta de uma reunião realizada com os educadores, onde foram elencadas quais seriam suas tarefas cotidianas.

Sendo assim, constatamos que as organizações pesquisadas não possuem um sistema de avaliação, o que precisa ser revisto, pois é nessa fase que os programas desenvolvidos poderiam ser aprimorados. Porém, o processo de controle fica prejudicado pela falta de planejamento estratégico estabelecido, ou seja, não há como avaliar se está no caminho certo se não se sabe aonde quer chegar.

Entendemos que a função gerencial controle liga-se ao processo de controle social da política, manifestando-se exemplarmente no exame da articulação dos públicos constituintes e do cumprimento da missão institucional através do monitoramento, baseado no atendimento aos requisitos do conceito de público não-estatal (CABRAL, 2007).

A respeito da participação ou não dos trabalhadores do processo de gestão, as organizações pesquisadas indicam que:

Quadro nº13: Participação dos trabalhadores no processo de gestão

Entidade Beneficente	Associação
<p><i>Sim. Dando “pitaco”. Qualquer espaço, qualquer dia. E nessas reuniões mensais que tem gerais, no sábado de manhã. Porque a gente circula muito, então fala com A, com B, com C... (Extrato de fala de EB Gestor)</i></p>	<p><i>Sim. Tudo, tudo, de tudo, de toda a administração. Agora eu entendi. Por exemplo, houve uma mudança na FASC, no convênio, então “gurias vamos fazer uma reuniãozinha, meia hora a gente mata tudo isso aqui, houve uma mudanças na FASC, a gente vai receber isso, nós vamos poder pagar isso, nós vamos dever isso”, a equipe toda sabe.</i></p>
<p><i>Participam. (...) Participa da reunião do conselho ampliado que é mensal, (...) quem está na coordenação, quem faz trabalhos mais... Quem não está muito na ponta, que não está direto. Por exemplo, os educadores do SASE não participam muito,</i></p>	<p>A presidente socializa com os trabalhadores as questões que</p>

<p><i>pois eles estão mais com as crianças. (...) É a equipe multidisciplinar da organização X.</i></p> <p><i>(...) Eles (os trabalhadores) participam em outros momentos, (...) eles fazem reuniões, além dessa reunião mensal também tem outra reunião mensal no sábado que a gente faz para discutir essas questões. (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)</i></p>	<p>envolvem a associação, porém o processo decisório ela realiza sozinha.</p> <p><i>Quando a FASC faz reuniões com as minhas educadoras, (...) eles enchem a cabeça delas, elas chegam aqui, “como é que é?, NÃO”. (...) A minha coordenadora é contratada por mim, não por vocês, a não ser que vocês vão assinar a carteira e pagar minha coordenadora. “A supervisora mandou dizer para ti que não é para ti fazer tal coisa”, “é, liga para ela”, “o que é que tu disse? Vou fazer e pronto.” *Extrato de fala de ASS Gestor)</i></p>
<p><i>Não. Nós temos uma reunião ampliada que se traz a questão das demandas de trabalho, mas nunca ouvi dizer que a gente geste... Nunca ouvir isso... Mas eu nunca ouvi dizer que eles (os trabalhadores) vão apontar. Eles até trazem as demandas de que eles precisam, “bom, precisamos disso, comprar aquilo”, do trabalho. Uma vez por semana tem reunião do conselho que participa a direção, todos os religiosos, coordenações (...) para tomar as decisões internas, que não passa por nós.</i></p> <p><i>E um sábado por mês nós temos reunião com (...) todo mundo junto. Informação de todos os trabalhos que estão sendo feitos (...).(Extrato de fala de EB Trabalhador)</i></p>	<p><i>A Presidente assim, ela tem os projetos, são passados para a gente, e a partir daqueles projetos ela deixa livre para a gente criar em cima (...).</i></p> <p><i>Não, (gestão) é área dela, a gente nem entende muito daquela área, é ela que sabe. Como educadora, a minha parte eu sei bem como fazer, e ela da livre escolha para a gente. (Extrato de fala de ASS Trabalhador)</i></p>

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

Na Entidade Beneficente, o gestor relata que os trabalhadores participam do processo de gestão à medida que podem dar “pitaco”, ou seja, a participação se restringe a sugestões dadas no cotidiano do trabalho ou nos espaços sistemáticos de reuniões. Para um dos trabalhadores, eles participam nos espaços de reuniões, sendo que para o outro trabalhador eles não participam do processo de gestão, pois esses espaços de reuniões são espaços de formação, socialização do andamento do trabalho de cada área, e para onde podem trazer suas demandas.

O gestor da Associação, a princípio, diz que os trabalhadores participam de “tudo”, porém, posteriormente fica claro que essa participação se restringe a serem informados a respeito de todas as questões que diz respeito ao andamento da organização. Relata inclusive que “não permite” que o governo interfira em questões internas. O Trabalhador realiza com autonomia o planejamento de seu trabalho, mas diz que não participa do processo de gestão, pois “é área da presidente”.

As entidades pesquisadas se posicionam sobre a participação ou não dos usuários no processo de gestão da seguinte maneira:

Quadro nº14: Participação dos usuários no processo de gestão

Entidade Beneficente	Associação
<p><i>Era para participar, mas está fraco. Tem um conselho de pais. Tem um de educandos que é com os educandos, e tem um conselho de pais, que estamos tentando estruturar, fazer funcionar, não funciona muito bem. A princípio eles teriam que ter uma reunião por mês, assim por diante... Estar também participando na semana pedagógica, dando sugestões, coisas assim, mas está fraco. (...) Mas, essa era a idéia, que com o tempo o pessoal da comunidade participasse mais, se envolvesse mais, que pudesse estar interferindo mais na gestão da organização X. (Extrato de fala de EB Gestor)</i></p> <p>Hoje, ainda nenhum dos dois conselhos está participando dos espaços de reunião que tem na organização.</p> <p><i>Inclusive na nossa última reunião de coordenadores, foi deliberado que todos as organizações sociais vão ter conselhos, conselhos de educandos e conselhos de pais, ou assistidos. (...) pretensão é já para o ano que vem. (...) Para que eles tenham a possibilidade não só serem escutados, mas que também possam interferir diretamente no processo de gestão. “Vamos colocar um curso”, mas o que a comunidade quer, comunidade quer esse curso, comunidade não quer. E até para ao mesmo tempo termos uma garantia de supremacia no que se faz, dizer “nós estamos fazendo em conformidade inclusive com...”. (...) É justamente o que nós tentamos fazer continuamente, que o pessoal possa ser ouvido, ser escutado, tenha vez, tenha voz. Inclusive quando a gente vai fazer as visitas técnicas, geralmente, a gente procura conversar com alguns usuários, para poder perceber essa situação, como que está, como deixa de estar. (Extrato de fala de EB Gestor Mantenedora)</i></p>	<p><i>De tudo. É nesta socialização. Não gosto de muita reunião, eu gosto de coisas bem práticas.</i></p>
<p><i>Participa, mas superficialmente. Na verdade tem reuniões de pais mensais. (...) São reuniões de pais, reuniões da comunidade, mas diretamente da organização X acredito que não. Tem na questão do SASE, porque para eles... É muito separado, fragmentado, então a questão do SASE, (...) cada setor</i></p>	<p><i>Acho que nas reuniões que ela faz, ela pede as opiniões dos pais, ela passa para os pais o que vai ser feito, então tem a opinião deles também, da sociedade em si.</i></p>

<p><i>tem o seu, (...) depois é trazido, não tem aquela geral com todos os presentes, isso não tem. (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)</i></p>	
<p><i>Não. (Extrato de fala de EB Trabalhador)</i></p>	

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

Percebemos na Entidade Beneficente que há por parte dos gestores a intenção e uma estratégia (conselhos de educandos e conselhos de pais) para viabilizar a participação dos usuários, porém o processo ainda não conseguiu se efetivar. Um dos trabalhadores destaca a questão da fragmentação por programas, não havendo uma estratégia de participação dos usuários de forma coletiva / geral. E o outro trabalhador enfaticamente diz que os usuários não participam.

A participação dos usuários da Associação se limita à socialização das questões da entidade e do processo de desenvolvimento das crianças, principalmente em espaços informais, pois o gestor “não gosta muito de reuniões”. Para o trabalhador da entidade os usuários participam à medida que podem dar opiniões.

Enfim, incluída no processo de gestão, está a questão da captação / mobilização de recursos, que passaremos a analisar a seguir.

#### **4.1 Mobilização de Recursos**

Outro aspecto importante a considerar é que o aumento das organizações sociais e, portanto, a concorrência na busca de recursos financeiros, faz com que os órgãos financiadores se tornem mais exigentes e os processos de captação de recursos fiquem mais complexos, ameaçando, em alguns casos, a própria sobrevivência de algumas organizações, o que faz com que muitas invistam suas energias principalmente na captação de recursos, como forma de sobrevivência. Isto pode torná-las mais vulneráveis ao processo de cooptação, reduzindo o caráter “combativo” que marcava algumas delas.

A principal característica das organizações da sociedade civil é sua finalidade social, porém a não lucratividade não elimina a possibilidade de existir excedente

financeiro, mas obriga a que esse excedente seja reinvestido integralmente nos fins da própria organização. Ao gerar excedente, essas organizações provêm sua sustentabilidade. Entretanto, ainda são poucas as organizações que conseguem estabelecer mecanismos de sustentabilidade, por falta de um planejamento estratégico adequado à sua realidade, além das dificuldades no que diz respeito a um projeto de captação de recursos (JUNQUEIRA, 2008).

As Organizações da Sociedade Civil precisam de recursos tanto para ser efetivas, quanto para ser sustentáveis. “Quando uma organização consegue obter uma fonte de financiamento, produz-se um fenômeno de validação social e legitimação de sua causa. Por isso, quando a concepção da ação é reduzida unicamente a um de seus aspectos – a obtenção de dinheiro – ela trai sua razão de ser” (YOFFE, 2004, p. 208).

Com o desafio de pensar a relação entre ação social transformadora, credibilidade pública e disponibilidade de recursos financeiros, como um desafio estratégico integrado, se propõe um novo conceito, com o qual trabalharemos – a **Mobilização de recursos**. “Isso significa mobilizar politicamente as pessoas em prol de uma causa e, ao mesmo tempo, mobilizar recursos materiais, técnicos e financeiros para essa causa. Nessa abordagem integrada, a mobilização de recursos é tratada como dimensão intrínseca da estratégia de ação política, conferindo-lhes base social e sustentabilidade” (ARMANI, 2008, p. 18).

As OSCs que possuem uma fonte de recurso única podem estar correndo o risco da descontinuidade de seus projetos em função da dependência da continuidade desses recursos. A idéia da sustentabilidade está ligada à diversificação dos recursos financeiros por meio da busca de diferentes fontes, tendo que compreender a existência de diversos atores, que irão requerer abordagens específicas, assim como construir a **matriz estratégica de recursos financeiros** apropriada para cada organização. “Isso se expressa por meio da formulação de planos de curto, médio e longo prazo, momento em que as OSCs devem reconhecer suas debilidades e seus pontos fortes, bem como suas vantagens comparativas em meio a um entorno no qual a busca de recursos é cada vez mais competitiva” (YOFFE, 2004, p. 213).

As três principais formas de mobilização de recursos são os Fundos Públicos (Estatais); a Iniciativa Privada (Empresas); e as Pessoas Físicas. Essas fontes de

captação de recursos são caracterizadas por Camargo et al. (2001), e organizadas no Quadro nº15 a fim de facilitar a visualização. Alguns elementos foram acrescentados por nós, pois a autora não os contemplou.

O processo de mobilização de recursos se difere nas duas organizações pesquisadas. Na Associação, a presidente é a responsável por escrever projetos e captar recursos, porém até o momento sua única fonte de financiamento continua sendo a FASC. No momento da coleta dos dados, a sala da Associação, onde as crianças são atendidas, estava cheia de computadores sem funcionamento, que foram ganhos para serem usados num projeto com adolescentes que vislumbram desenvolver – está em processo de captação.

Na Entidade Beneficente há uma coordenação de projetos, composta por duas pessoas, que são responsáveis pela elaboração dos projetos e mobilização de recursos. Porém, nas duas organizações não houve um processo adequado de capacitação, conforme falas a seguir:

*(a coordenação de projetos faz) toda essa interlocução da entidade com os parceiros, além de escrever os projetos para captar recursos (...). Foi na cara e na coragem. Aprenderam na prática (...), no grito, (...) sem ter feito uma capacitação específica para isso. (Extrato de fala de EB Trabalhador)*

*Daí me especializei em projetos sociais. Com cursos, na cara e na coragem, pesquisando, lendo. Fiz um curso na FAPA, rapidinho, (...) foi uns tópicos que eu peguei que para mim foi até uma perda de tempo, mas... (...) eu tenho vários projetos para mandar para vários lugares, inclusive eu estou com o projeto do Portal Social, (...) eu escrevo, eu escrevo muito, escrevo, escrevo, escrevo, muito bem por sinal, para quem tem essa formação. (Extrato de fala de ASS Gestor)*

Para que iniciativas de obtenção recursos financeiros possam ser consideradas estratégias de mobilização de recursos, há três condições que devem ser contempladas:

As iniciativas devem emanar do plano de mobilização de recursos e da política de mobilização de recursos e/ou sustentabilidade institucional e estar, portanto, articuladas à missão e às estratégias de intervenção; A geração de recursos materiais e financeiros deve estar associada à geração concomitante de recursos políticos, isto é, deve proporcionar a ampliação da base social de apoio à instituição; e O processo de mobilizar recursos deve ser conduzido como um ato de educação cidadã e de mobilização de consciências que contribua para que a sociedade tome conhecimento e se posicione sobre temáticas e causas de interesse público (ARMANI, 2008, p. 174).

Quadro nº15: Modalidades de Mobilização de Recursos

<b>FUNDOS PÚBLICOS</b>					
<b>Tipos de Financiamento</b>	Recursos a fundo perdido ou não reembolsáveis, ou seja, que não incorrem em juros e nem reembolso do capital principal investido	Recursos disponíveis na forma de linha de crédito com juros subsidiados	Recursos disponíveis na forma de incentivos fiscais a financiadores privados	Transferências Orçamentárias sob forma de subvenção social ou transferência de capital	Convênios para execução de projetos de interesse público <b>(estabelecimento de parceria através de repasse de verba)</b>
<b>Mecanismos de apresentação de projetos</b>	Recursos disponíveis para a apresentação espontânea de projetos por parte das Organizações	Recursos disponíveis para a apresentação induzida de projetos, através de editais e processos de seleção.			
<b>Títulos e Certificados concedidos</b>	Título de utilidade pública	Certificado de Entidade Beneficente	<b>OSCIPs</b>	<b>Organização Social</b>	
<b>INICIATIVA PRIVADA</b>					
<b>Tipos de Financiamento</b>	Doações em dinheiro	Doações em forma de equipamentos, produtos e serviços	Trabalhos voluntários realizados pelos colaboradores da Empresa	<b>Doações através dos Fundos (incentivos fiscais)</b>	



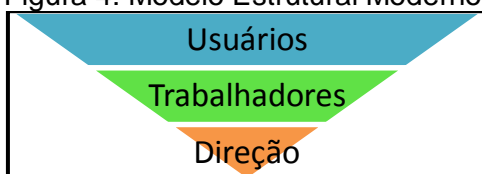
<b>Mecanismos de apresentação de projetos</b>	Recursos disponíveis para a apresentação espontânea de projetos por parte das Organizações	Recursos disponíveis para a apresentação induzida de projetos, através de editais e processos de seleção.			
<b>Premiações, Títulos e Reconhecimentos são concedidos às empresas.</b>					
<b>PESSOAS FÍSICAS</b>					
<b>Tipos de Financiamento</b>	Doações em dinheiro	Doações em forma de equipamentos, produtos e serviços	Trabalhos voluntários	Doações através dos Fundos (incentivos fiscais)	
<b>Mecanismos de apresentação de projetos</b>	Contatos Pessoais	Telemarketing	Eventos	Mídia	
<b>VENDA DE SERVIÇOS E/OU PRODUTOS</b>					
<b>Mecanismos de vendas</b>	Contatos Pessoais	Telemarketing	Eventos	Mídia	Parcerias com estabelecimentos comerciais

Fonte: CAMARGO, 2001 com complementações da autora<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> O que está em vermelho são as informações inseridas pela autora.

As organizações da sociedade civil não devem ser administradas de forma “amadorísticas”, sendo fundamental estruturarem e implementarem um processo de gestão coerente com seus valores e sintonizado com seus objetivos estratégicos. As OSC devem estabelecer padrões de gestão compatíveis com sua missão social, pois seria incoerente que se dedicassem a tais missões sem criar condições para que os próprios trabalhadores possam ter desenvolvimento pessoal adequado. Além disso, é o trabalho dessas pessoas que estabelece os níveis de qualidade, eficiência e eficácia dos serviços prestados pelas organizações. Outro desafio que se coloca é a participação dos usuários. Nesse sentido, conforme indica a figura nº4, ao se colocar os usuários no topo da estrutura, as organizações invertem a mão de direção das atividades e decisões. Para que esse processo se efetive, é preciso abandonar a concepção de usuário que não tem voz nem *status* para expressar suas demandas e opiniões. (FISCHER, 2004)

Figura 4: Modelo Estrutural Moderno



Fonte: FISCHER (2004)

Podemos perceber, com nossa pesquisa, que o processo de gestão independe do porte e das qualificações que as organizações possam ter, pois ambas as organizações pesquisadas possuem fragilidades no processo de gestão, não elaboram planejamento em longo e médio prazo e não possuem indicadores de avaliação, entre outros fatores. Além disso, a participação dos trabalhadores e usuários no processo de gestão ainda é muito frágil.

Apontamos para a necessidade da refundação democrática das organizações da sociedade civil, de modo que a gestão deva incorporar a lógica dos direitos, projetando-se com possibilidades de assumir configurações de espaço público não-estatal, agregando atributos como representatividade de interesses coletivos, democratização, qualidade e efetividade dos serviços, visibilidade social, universalidade, cultura política, autonomia e controle social. (CABRAL, 2007)

Após discutirmos como as organizações da sociedade civil se configuram na atualidade, passaremos a expor o percurso metodológico empreendido por essa pesquisadora.

## 5. PERCURSO METODOLÓGICO

Entendida como o caminho e o instrumental próprios de aproximação da realidade, na metodologia incluem-se as concepções teóricas, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade, além do potencial criativo do pesquisador (MINAYO, 1992).

Temos como problema de pesquisa: *Como está configurada a Gestão Social no contexto das organizações da sociedade civil, que compõem a rede sócioassistencial de Porto Alegre / RS?* E a pesquisa objetiva *analisar a configuração da Gestão social no contexto das organizações da sociedade civil de Porto Alegre, que compõem a rede sócio-assistencial, visando contribuir com subsídios para um trabalho viabilizador da cidadania.* E tem como objetivos específicos:

1. Desvendar como se estabelece a interface e a relação entre as organizações da sociedade civil, o Estado e as instâncias de controle social;
2. Investigar quais os condicionantes e como se caracteriza o processo de gestão em organizações da sociedade civil;
3. Identificar a trajetória histórica das organizações da sociedade civil, a partir de sua gênese, desenvolvimento e estruturação;
4. Verificar qual tem sido a contribuição das organizações da sociedade civil na Gestão Social.

Temos como problema de pesquisa: *como está configurada a Gestão Social em organizações da sociedade civil, que compõem a rede socioassistencial de Porto Alegre / RS?*

As questões que nortearam o estudo foram:

1. Como se estabelece a interface entre as organizações da sociedade civil, o Estado e as instâncias de controle social?
2. Como se caracteriza o processo de gestão em organizações da sociedade civil e quais seus condicionantes?
3. Qual a trajetória histórica das organizações da sociedade civil voltadas para a área da assistência social, a partir de sua gênese, desenvolvimento e estruturação?

#### 4. Qual tem sido a contribuição das organizações da sociedade civil na Gestão Social?

A presente pesquisa foi **orientada pelo Método Dialético Crítico**, que parte da necessidade de conhecer a realidade criticamente, mas também intervir nela para transformá-la. O que mais nos convoca no método é exatamente a pesquisa estar profundamente relacionada e direcionada para a realidade social e para as ações concretas com vistas à sua transformação, superando assim os estudos contemplativos e meramente descritivos (PRATES, 2002).

As premissas de que partimos não constituem bases arbitrárias, nem dogmas; são antes bases reais de que só é possível abstrair no âmbito da imaginação. As nossas premissas são os indivíduos reais, a sua ação e as suas condições materiais de existência, quer se trate daquelas que encontrou já elaboradas quando do seu aparecimento quer das que ele próprio criou. Estas bases são, portanto verificáveis por vias puramente empíricas (MARX, 2006, p.3).

(...) não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam e pensam nem daquilo que são nas palavras, no pensamento na imaginação e na representação de outrem para chegar aos homens em carne e osso; parte-se dos homens, da sua atividade real. É a partir do seu processo de vida real que se representa o desenvolvimento dos reflexos e das repercussões ideológicas deste processo vital. Mesmo as fantasmagorias correspondem, no cérebro humano, a sublimações necessariamente resultantes do processo da sua vida material que pode ser observado empiricamente e que repousa em bases materiais (MARX, 2006, p.6).

Para Marx, em sua obra *O Capital* (s/d), a pesquisa deve se limitar à análise crítica de uma situação dada, visando seu desenvolvimento, sua transformação, observando o movimento como um processo histórico. O autor distingue, dentro do método dialético, o método de investigação e o método de exposição.

A **investigação** tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento, e de perquirir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho, é que se pode **descrever**, adequadamente, o movimento real. Se isto se consegue, ficará espelhada, no plano ideal, a vida da realidade pesquisada (MARX, s/d).

O método dialético crítico associado a um conjunto teórico de fôlego, que se inspira no próprio movimento da realidade, histórico, contraditório, multicausal, aporta as categorias explicativas da realidade (PRATES, 2005).

(...) são sempre indivíduos determinados, com uma atividade produtiva que se desenrola de um determinado modo, que entram em relações sociais e políticas determinadas. É necessário que, em cada caso particular, a observação empírica mostre nos fatos, e sem qualquer especulação ou mistificação, o elo existente entre a

estrutura social e política e a produção. A estrutura social e o Estado resultam constantemente do processo vital de indivíduos determinados; mas não resultam daquilo que estes indivíduos aparentam perante si mesmos ou perante outros e sim daquilo que são, realidade, isto é, tal como trabalham e produzem materialmente. Resultam, portanto da forma como atuam partindo de bases, condições e limites materiais determinados e independentes da sua vontade (MARX, 2006, p. 6).

O movimento dialético pressupõe que partamos do amplo para o particular, e do particular para o amplo, num movimento constante que nos subsidiará para sairmos do entendimento superficial/aparente, até a materialização das ideias. Segundo Minayo, esse caráter de abrangência, que, a partir de uma perspectiva histórica, cerca o objeto de conhecimento através da compreensão de todas as suas mediações e correlações, constitui a riqueza, a novidade e a propriedade da dialética marxista para explicação do social (1998, p.64). Para entendermos melhor esse movimento, trabalharemos a seguir as categorias do método.

Para fins desta pesquisa, usaremos as **categorias dialéticas do método**, que serão trabalhadas de modo transversal em todo o processo, sendo elas: historicidade, contradição, totalidade e hegemonia. E as **categorias teóricas explicativas da realidade** são: Gestão Social, Relação entre Estado e Sociedade Civil, Controle Social e Organizações da Sociedade Civil, já conceituadas e desenvolvidas no decorrer do trabalho.

“A **Totalidade**, mais do que a reunião de todas as partes, significa um todo articulado, conectado, onde a relação entre as partes altera o sentido de cada parte e do todo. A totalidade concreta não é um todo dado, mas em movimento de autocriação permanente, o que implica a historização dos fenômenos que a compõem” (PRATES, 2005, p.134).

Na realidade, totalidade não significa *todos os fatos*, significa a realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato ou um conjunto de fatos *qualquer*, pode vir a ser racionalmente compreendido (KOSIK, 1976).

“A **contradição dialética**, mais do que uma relação de exclusão, é uma inclusão plena, concreta dos contrários – uma negação inclusiva. Essa relação se dá na definição de um elemento pelo que ele não é, pois é da determinação e negação do outro que decorre a existência de propriedade de cada fenômeno” (PRATES, 2005, p.136).

Assim como não se julga um indivíduo pela ideia que ele faz de si próprio, não se poderá julgar uma tal época de transformação pela

sua consciência de si; é preciso, pelo contrário, explicar essa consciência pelas contradições da vida material, pelo conflito que existe entre as forças produtivas sociais e as relações de produção (MARX, 1983).

Devemos ficar atentos no nosso cotidiano como pesquisadores, pois, se “o real está em movimento, então que nosso pensamento também se ponha em movimento e seja pensamento desse movimento. Se o real é contraditório, então que o pensamento seja pensamento consciente da contradição” (LEFEBVRE, 1983, p.174).

A **historicidade** dos fenômenos sociais reconhece a processualidade, o movimento e transformação do homem, da realidade e dos fenômenos. Significa que os fenômenos não são estáticos, estão em curso de desenvolvimento e, portanto, só podem ser apreendidos a partir do desvendamento deste movimento, por cortes históricos. Porém, mais do que um conjunto de episódios cronológicos se privilegia o conhecimento da história, a partir de fatos significativos. A historicidade é o movimento que realizam os sujeitos ou organizações, é o reconhecimento da processualidade que há na sua história constitutiva (PRATES, 2005).

Para Marx, “os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado” (2007, p.1).

A **hegemonia** pode ser compreendida como a 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. Numa sociedade de classes, a supremacia de uma delas se exerce sempre através das modalidades complementares e, de fato, integradas, se bem que analiticamente dissociáveis, do domínio e da hegemonia (BOBBIO, 1993).

No que se refere ao **tipo de pesquisa, optamos pela qualitativa**. Segundo Martinelli,

todos nos expressamos como sujeitos políticos, o que nos permite afirmar que ela em si mesma, é um exercício político. Não há nenhuma pesquisa qualitativa que se faça a distância de uma opção política. Nesse sentido, ela é plena de intencionalidades, busca objetivos explicitamente definidos. No momento em que estabelecemos o desenho da pesquisa, em que buscamos os sujeitos que dela participarão, estamos certamente apoiados em um

projeto político singular que se articula a projetos mais amplos e que, em última análise, relaciona-se até mesmo com o projeto de sociedade pelo qual lutamos (1994, p.16).

Contudo, em que pese a ênfase que atribuímos aos dados qualitativos, gostaríamos de salientar que a dicotomia muitas vezes difundida entre qualitativo e quantitativo não tem razão de existir. Segundo Triviños “toda pesquisa pode ser, ao mesmo tempo, quantitativa e qualitativa” (1987, p.118), sendo assim, a ênfase da nossa pesquisa se dará no qualitativo, mas não ignoraremos os dados quantitativos.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela 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. O conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia (MINAYO, 2002, p.22-23).

O ser *qualitativo*, considerado em sua relação com a quantidade, manifesta-se como uma unidade concreta, a unidade de “vários” instantes sucessivos, durante os quais a qualidade não se modifica. Enquanto durar essa unidade, não há modificação real, não há devir profundo. Portanto o devir tornar-se-á em certo instante mais brusco, após um crescimento quantitativo relativamente calmo, ele abolirá de um golpe a unidade assim constituída, substituindo-a brutalmente por “outra coisa”. (LEFEBVRE, 1983, p.210). Sendo assim, entendemos que o quantitativo traz mais adensamento ao qualitativo, e por isso não podem ser dissociados.

É preciso enfatizar que há alguns pressupostos muito importantes que fundamentam o uso de metodologias qualitativas de pesquisa: a) o reconhecimento da singularidade do sujeito; b) o reconhecimento da importância de se conhecer a experiência social do sujeito e c) o reconhecimento de que conhecer o modo de vida do sujeito pressupõe o conhecimento de sua experiência social (MARTINELLI, 1994).

A nossa **amostra** foi não-probabilística, realizada a partir de uma escolha dirigida. Num primeiro momento foram realizadas as entrevistas com os representantes da Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC, indicados pelo Gestor da Fundação, assim como as entrevistas com os conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, também indicados pelo próprio

conselho, respeitando as esferas de representação. Ou seja, entrevistamos um conselheiro governamental e, dentre os conselheiros da sociedade civil, um da executiva, um representante da CORAS, um representante de Entidade Prestadora de Serviço. Faltando apenas<sup>31</sup> um representante dos usuários, pois essa cadeira estava sem representação no momento da pesquisa.

Quadro nº16: Identificação dos Sujeitos Pesquisados – FASC e CMAS

<b>Instituição</b>	<b>Sujeitos de Pesquisa</b>	<b>Forma de Identificação</b>
<b>FASC</b>	Gestor – Cargo de Confiança  Gestor <sup>32</sup> – Concursado (Assistente Social)  Supervisora da Rede Especializada (Assistente Social) Supervisora da Rede Básica (Assistente Social)	Gestor Governamental CC Gestor Governamental FG Supervisora CRE Supervisora CRB
<b>CMAS</b>	Conselheira da Executiva – Sociedade Civil Conselheira Representante FASC <sup>33</sup> (Assistente Social)  Conselheira Representante de CORAS  Conselheira Representante de Entidade Prestadora de Serviço (Assistente Social)	Conselheiro SC Conselheiro Governamental Conselheiro SC - CORAS Conselheira EPS

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados

Há atualmente<sup>34</sup> em Porto Alegre 363 organizações da sociedade civil inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, desenvolvendo algum projeto ligado a essa política. Dessas entidades, 195<sup>35</sup> possuem convênio com a Fundação de Assistência Social e Cidadania, órgão estatal responsável pela gestão da política de assistência social no município.

<sup>31</sup> Nós excluímos o representante das categorias profissionais do setor e o representante da UAMPA.

<sup>32</sup> Optou-se por esse sujeito por ter sido supervisora de organizações da sociedade civil por muitos anos.

<sup>33</sup> Esse sujeito se repete, pois também é supervisor da CRE – Coordenação da Rede Especializada.

<sup>34</sup> Conforme dados obtidos junto ao CMAS em novembro de 2008.

<sup>35</sup> Conforme dados obtidos junto a Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC em novembro de 2007.



Num segundo momento realizamos a pesquisa em 02 organizações da sociedade civil, com o recorte de serem registradas no CMAS e serem conveniadas com a FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania.

Realizamos a seleção das organizações da sociedade civil a partir das três modalidades de organizações da sociedade civil prestadoras de serviços sociais: **as associações e/ou fundações sem nenhuma qualificação específica, entidade beneficente de assistência social (4.499/2002), e organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP’s (lei 9790/99)**. Porém, não foi encontrado no município de Porto Alegre nenhuma OSCIP<sup>36</sup> que se enquadrava nos critérios da pesquisa, sendo essa excluída da amostra. Sendo assim, a pesquisa foi realizada em uma associação sem nenhuma qualificação e em uma entidade beneficente de assistência social.

Quadro nº17: Identificação dos Sujeitos Pesquisados – OSC

<b>Organização da Sociedade Civil (Qualificação)</b>	<b>Sujeitos Pesquisados</b>	<b>Forma de Identificação</b>
<b>Entidade Beneficente</b>	Gestor – Mantenedora	EB Gestor Mantenedora
	Gestor - Financeiro	EB Gestor
	Trabalhador	EB Trabalhador
	Trabalhador - Assistente Social	EB Trabalhador AS
<b>Associação</b>	Gestor – Presidente	ASS Gestor
	Trabalhador	ASS Trabalhador

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados

Além do adensamento teórico a partir da revisão bibliográfica, que foi realizada durante todo o processo, utilizamos três técnicas: Entrevistas, análise documental e observações assistemáticas.

As **entrevistas** foram realizadas com gestores e trabalhadores das organizações, assim como com gestores e supervisores<sup>37</sup> da FASC e conselheiros<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Das 87 OSCIP’s existentes em Porto Alegre, segundo dados do Ministério da Justiça ([www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)), apenas 6 possuem registro no CMAS, e destas nenhuma é conveniada com a FASC.

<sup>37</sup> O universo de supervisores é de 12 na Coordenação da Rede Básica e de 17 na Coordenação da Rede Especial, Conforme dados obtidos junto à Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC em novembro de 2007.

<sup>38</sup> O universo de conselheiros é de 45, sendo 22 representantes do Executivo e Legislativo, e 23 representantes da sociedade civil.

do CMAS mediante o uso de um formulário semi-estruturado, com perguntas abertas e fechadas. Segundo Marconi e Lakatos, 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” (2002, p.92).

Para Bauer e Gaskell, “toda pesquisa com entrevistas é um processo social, uma interação ou um empreendimento cooperativo, em que as palavras são o meio principal de troca. Não é apenas um processo de informação de mão única (...), é uma interação, uma troca de ideias e de significados, em que várias realidades e percepções são exploradas e desenvolvidas” (2004, p.73).

Para subsidiar nossa compreensão de como se processa a relação das organizações da sociedade civil entre si, através da rede socioassistencial, assim como as instâncias de controle social e com a FASC, realizamos **observações assistemáticas** nas reuniões da rede interinstitucional, assim como nas plenárias do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e Comissão Regional de Assistência Social - CORAS. Segundo Marconi e Lakatos (2002), a observação assistemática consiste em recolher e registrar os fatos da realidade sem que o pesquisador utilize meios técnicos especiais, e não possua planejamento e controle previamente elaborados. Porém, a observação assistemática, não é totalmente espontânea e casual, pois sempre um mínimo de planejamento e controle se impõe em todos os casos, para se chegar a resultados válidos, e, de modo geral, o pesquisador sempre sabe o que observar, especialmente orientado pelo problema de pesquisa e as questões norteadoras que o compõem.

As observações assistemáticas se deram nos seguintes espaços: reuniões da CORAS, do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que congrega todas as organizações da sociedade civil que atende essa faixa etária, assim como reuniões esporádicas da sociedade civil organizada e ainda reuniões com a FASC. Nesses momentos, a pesquisadora tinha seu olhar atento para as relações e embates entre governo, conselho municipal de assistência social e organizações da sociedade civil, sendo tudo descrito em anotações.

A análise documental se deu na forma de uma revisão acurada de Leis, Decretos, Resoluções CNAS / CMAS, Programas Governamentais, Planos de Trabalhos e História das Organizações da Sociedade Civil, direcionando às organizações pesquisadas.

A análise dos dados está sendo realizada, utilizando a técnica de análise de conteúdo para os dados qualitativos. Segundo Bardin, a análise de conteúdo consiste num “conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção das mensagens” (1977, p.42).

Na análise de conteúdo, realizaremos os seguintes cortes: análise histórica (por períodos, cronológico, por fatos significativos); análise frequencial (frequência com que as respostas se repetem); análise das relações (associações efetuadas, dissociações, co-ocorrências); análise temática (relacionada ao tema, assunto) análise valorativa (expressão de valores, importância maior ou menor a fatos, acontecimentos, situações, condições e opiniões)<sup>39</sup>. Contudo temos enfatizado mais um ou outro tipo de análise dependendo, do conteúdo explicitado no “corpus de análise”, constituído a partir do processo de coleta.

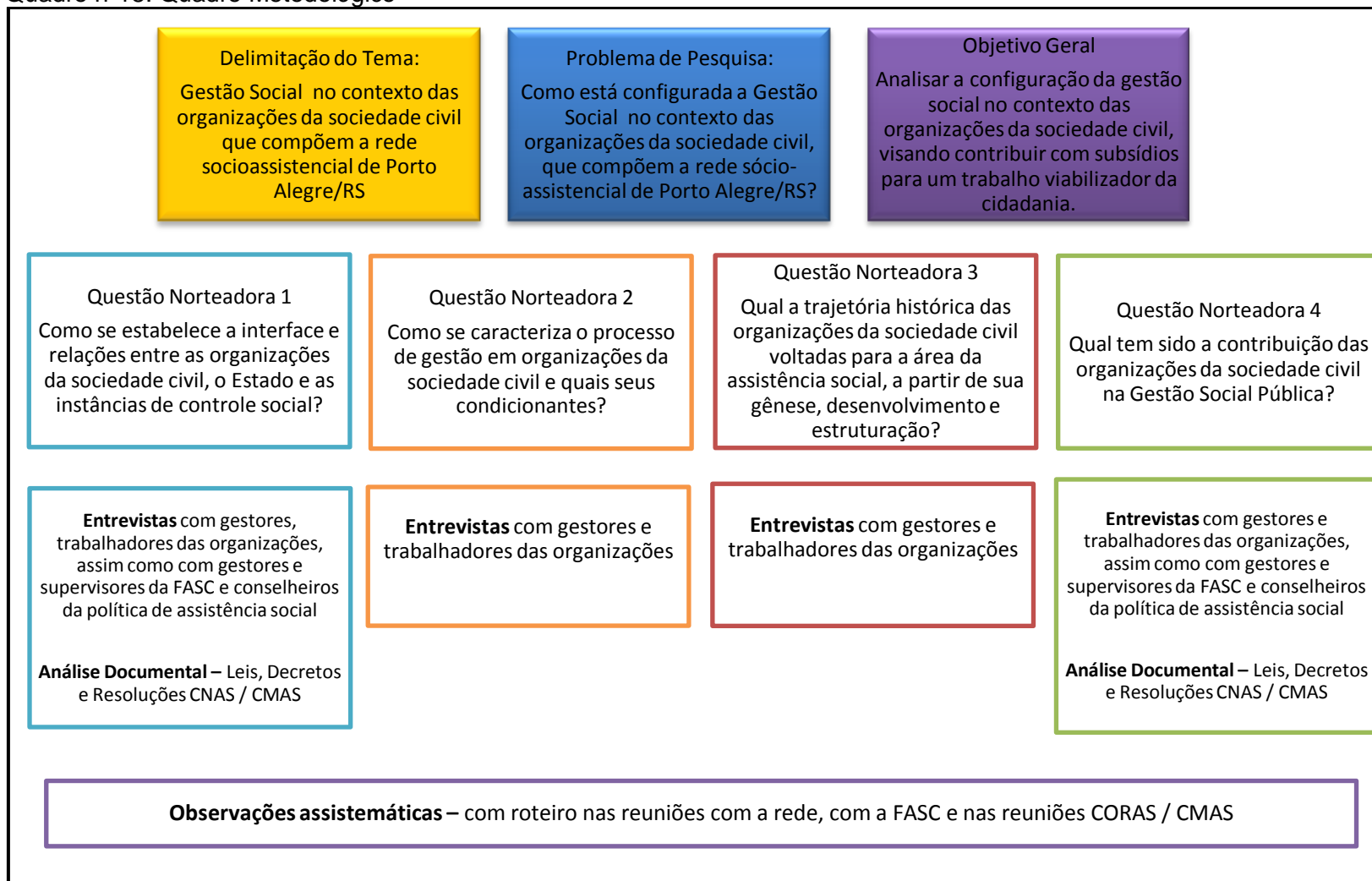
Para os dados quantitativos será realizado tratamento estatístico através de medidas de comparação de frequências a partir da explicitação de valores absolutos e relativos. As percentagens utilizadas serão de apenas uma dimensão. As percentagens são “(...) proporções que se multiplicam por 100 ou porção de um valor dado que pode ser determinado, desde que se saiba quanto corresponde a cada 100” (MARCONI e LAKATOS, 2002, p.181). Para a representação dos dados serão utilizados gráficos, quadros e tabelas, simples, de única entrada.

Por fim, o resultado do estudo realizado será utilizado para contribuir com a qualificação dos serviços prestados pelas organizações da sociedade civil onde realizamos nossa pesquisa. Para isso, pretendemos que, após a conclusão do relatório, o conteúdo do trabalho seja apresentado à equipe e aos usuários, em reunião ou seminário especialmente realizado para este fim. Da mesma forma, aos Gestores e Supervisores da FASC e Conselheiros da Política de Assistência Social. Pretendemos também divulgar nossa produção à sociedade, através da participação em eventos científicos e publicações. Destacamos que o compromisso com a socialização dos resultados constitui-se para o Assistente Social como um dever ético.

---

<sup>39</sup> Extraído do material didático da disciplina de Pesquisa Social, elaborado pela Profa. Dra. Jane Prates, durante o semestre 2007/01.

Quadro nº18: Quadro Metodológico



Fonte: Elaborado pela autora

## 5.1 Etapas do Estudo

Nosso primeiro movimento foi a leitura a respeito da temática, e a elaboração do projeto para seleção de ingresso no Programa de Pós Graduação. Após o ingresso, iniciamos a qualificação desse projeto, seu aprofundamento tanto na sua fundamentação teórica, como na sua metodologia. Posteriormente, procedemos a elaboração dos instrumentos (apêndices nº. 1 a 4) de coleta de dados.

O próximo passo foi o envio do projeto de pesquisa para o Comitê Científico da Faculdade de Serviço Social, e posteriormente ao Comitê de Ética em Pesquisa da PUCRS. Após aprovado nessas duas instâncias, pudemos iniciar o próximo passo, que seria o Pré-Teste. As técnicas de coleta de dados, após elaboradas, precisaram ser testadas antes de sua utilização definitiva, aplicando-se em uma pequena parcela da população escolhida, com características semelhantes àquela que será alvo do estudo. Esse pré-teste evidenciará possíveis falhas existentes: inconsistência ou complexidade das questões; ambiguidades ou linguagem inacessível; perguntas supérfluas ou que causem embaraço ao informante; se as questões obedecem a determinada ordem ou se são muito numerosas etc. Verificadas as falhas, o formulário deve ser reformulado (MARCONI e LAKATOS, 2002, p.100).

Concomitante ao envio do projeto aos comitês, estivemos fazendo os contatos institucionais, primeiramente com a Fundação de Assistência Social e Cidadania (Fasc) e com o Conselho Municipal de Assistência Social (Cmas), e posteriormente com as organizações da sociedade civil, com o objetivo que buscar autorização para termos acesso aos dados necessários para escolha da amostra, assim como para a coleta de dados, firmando para isso o termo de consentimento (apêndice nº. 5) com as organizações da sociedade civil.

Iniciamos então a coleta de dados, sendo que, para tanto, agendamos as entrevistas, que, conforme explicitamos, foram realizadas mediante a utilização de formulários e gravadas para posterior degravação. Ao mesmo tempo estivemos acompanhando, com observações assistemáticas, a dinâmica da rede socioassistencial onde se inserem essas organizações e realizando a análise dos documentos mencionados.

Essa etapa, a de coleta dos dados, foi de extrema relevância, pois aplicamos na prática o plano de pesquisa que elaboramos. Estabelecemos relações, observamos e escutamos sujeitos e articulamos suas expressões aos seus contextos, suas histórias e aos conhecimentos que acumulamos ao longo do processo (PRATES, 2002).

Após o período de coleta, iniciamos o processo de tratamento dos dados, ou seja, organização, representação e finalmente análise dos dados.

As conclusões teóricas (...) não se baseiam, de forma alguma, em idéias ou princípios inventados ou descobertos por este ou aquele pretense reformador do mundo. São apenas a expressão geral das condições reais de uma luta de classes existentes, de um movimento histórico que se desenvolve diante de nossos olhos (MARX, 2007c, p. 38).

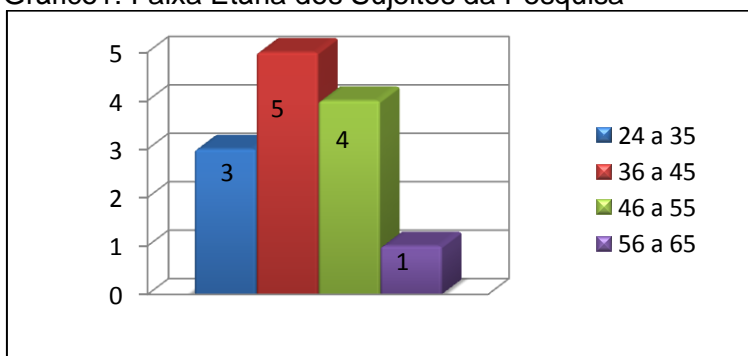
Realizamos primeiramente um relatório preliminar para a qualificação, onde pudemos, a partir da troca com os professores da banca, adensar nosso trabalho. Retornamos então para a análise, para as inferências e interpretações complementares, e por fim sistematizamos a dissertação. A partir da avaliação final, organizaremos um evento com os atores envolvidos no processo de pesquisa, para a socialização do processo e dos resultados.

## **5.2 Caracterização dos Sujeitos e Organizações Pesquisadas**

Os sujeitos pesquisados foram indicados pelos gestores das instâncias, o que pode de alguma maneira influenciar no perfil e nos dados obtidos junto aos mesmos. Podemos caracterizar os treze agentes sociais que participaram como sujeitos da pesquisa da seguinte forma: quanto ao gênero, podemos perceber que a maioria são mulheres (10), aspecto recorrente na história da Assistência Social. Cabe destacar que os três (3) homens que participaram da pesquisa ocupam cargos de gestores.

No que se refere à idade, podemos perceber que a maioria está na faixa entre os 36 e 55 anos, sendo que a maior concentração está na faixa de 36 e 45 anos.

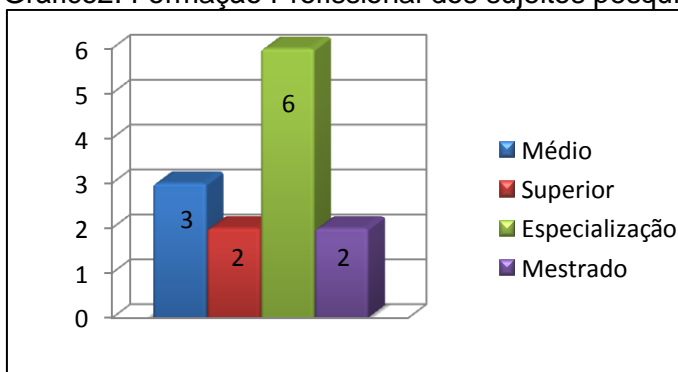
Gráfico1: Faixa Etária dos Sujeitos da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados

No que diz respeito à formação, a maioria dos sujeitos pesquisados possuem pós-graduação, o que nos levaria a pensar, apressadamente, que nível de escolaridade é sinônimo de maior qualificação, o que foi refutado posteriormente pela análise dos dados empíricos. A área de formação dos dez sujeitos que possuem formação superior se divide da seguinte forma: Serviço Social (5); Economia (1); Ciências biológicas (1); Teologia (2<sup>40</sup>) e Engenharia Mecânica (1). Os cinco (5) sujeitos que não são assistentes sociais não têm nenhuma formação complementar vinculada à política de assistência social, a não ser cursos de curta duração, como seminários e congressos. Se por um lado os cursos de graduação contribuem na qualificação de processos de análise e interface com outras áreas, entre outras habilidades, a diversidade de áreas com pouca afinidade com as áreas humano-sociais não é determinante na maior qualificação, ou não, desses profissionais para atuarem nessa política.

Gráfico2: Formação Profissional dos sujeitos pesquisados

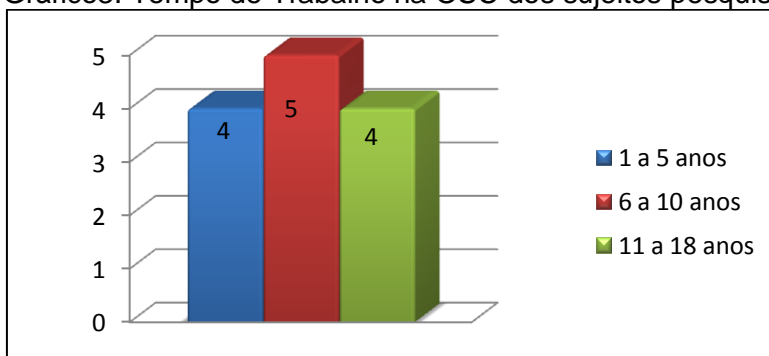


Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados

<sup>40</sup> Sendo que um dos agentes, que fez faculdade de ciências religiosas, fez também pedagogia e administração.

O tempo de trabalho na Política de Assistência Social vai de um a dezoito anos, mas a maioria possui mais de cinco (5) anos, sendo que a maior concentração tem entre seis (6) e dez (10) anos; logo, pode-se inferir que possuem bastante experiência e vivência nessa política.

Gráfico3: Tempo de Trabalho na OSC dos sujeitos pesquisados



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados

A pesquisa nas organizações da sociedade civil foi feita em duas, sendo uma Entidade Beneficente e uma Associação sem nenhum tipo de qualificação, sendo uma de grande e outra de pequeno porte respectivamente, no intuito de analisarmos se essas diferenças de qualificações e porte interferem na gestão.

A entidade beneficente é vinculada a uma Mantenedora da área preponderantemente da Educação, mas que também tem ações na área da Saúde. São em Porto Alegre onze (11) organizações mantidas, com registro no CMAS e, destas, oito (8) possuem convênio com a FASC. Todos os projetos sociais são vinculados a um órgão de estudo, reflexão, planejamento e acompanhamento, através de assessoria e fiscalização da Mantenedora, tendo formação multidisciplinar, sendo composta por contabilista, administrador de empresas, assistente social, pedagogo e uma pessoa responsável pela questão artística. Além dos leigos, tem uma comissão de religiosos, que, apesar de trabalharem juntos, “*determinados tipos de decisão é dos religiosos*”. Para fins desse estudo, denominaremos esse órgão de Mantenedora. Eles são responsáveis por receber os relatórios de prestação de contas das organizações mantidas e realizarem vistas técnicas, além de organizarem fóruns de formação.

A pesquisa foi realizada na primeira e maior organização mantida de Porto Alegre, onde entrevistamos o Gestor Financeiro, um trabalhador assistente social e



um trabalhador. Além desses, entrevistamos também um gestor da Mantenedora, a fim de compreendermos a dinâmica mais ampla da organização.

A Associação de Moradores pesquisada desenvolve o projeto SASE, além de atender *“as demandas da comunidade, entre educação, saúde, habitação, tudo”*. Nossa pesquisa enfocou o projeto social que desenvolve, hoje numa sala apenas. A associação recebeu do governo uma nova sede, que está sendo construída no mesmo terreno, porém com estrutura maior e mais adequada, onde poderão atender de maneira mais satisfatória as cem (100) crianças e adolescentes que frequentam aquele espaço. Participaram da pesquisa, a gestora, que é a Presidente da Associação, e um trabalhador.

Após, descrevermos nosso processo metodológico, passamos a análise dos dados empíricos referente à uma das questões norteadoras.

## 6. A CONFIGURAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Buscaremos neste capítulo realizar a análise dos dados coletados referentes à questão norteadora “como se estabelece a interface entre as organizações da sociedade civil, o Estado e as instâncias de controle social?”

Primeiramente, buscamos compreender como essas interfaces se processam dentro do espaço de controle social da assistência social – CMAS. Nesse sentido, iniciamos analisando como se processam as **articulações das esferas de representação**:

Quadro nº19: Articulações das esferas de representação

Governo / FASC	Sociedade Civil
<p><i>“Existe é claro todo um conceito entre sociedade civil e governo e isso esta instalado. (...) uma maioria da sociedade civil nas plenárias, do que do governo, então isso de alguma forma fortalece, então as demandas são muito mais pressionadas. (...) então isso constrói uma outra configuração na plenária, então não precisa muita articulação, a articulação se dá pela maioria, pela postura.”</i></p> <p><i>Meu papel é papel de mediação, por que eu estou aqui como governo (...) desempenhando um papel de defesa, de argumentação das demandas do governo e um papel de conselheira (...). Então aquilo que é contrário a política de assistência social eu tenho que defender, independente de ser representante do governo, então é um papel de mediação entre os dois espaços. (Extrato de fala de Conselheiro Governamental)</i></p>	<p><i>(...) tu percebe as vezes é a organização do governo (...). Não vejo esse tipo de disputa entre a sociedade civil. (...) As pessoas vêm de várias secretarias, sem nenhum conhecimento da política, para fazer a defesa de um projeto pelo dinheiro, pela verba, pelo status político e não pela política. (...) desmonta a organização do governo.</i></p> <p><i>(...) A FASC fica sozinha e abraça coisas que não deveria ser da FASC, (...) acaba abraçando a política do pobre, ah! desabou uma casa, é problema da FASC, não é problema da FASC”.</i></p> <p><i>“(...) todas essas representações externas e todas as coordenações de políticas não deveriam ser CC, deveriam ser cargo de carreira para não haver descontinuidade da história, acho que esse é o grande mal.</i></p> <p><i>“(...) daí fica aquela coisa: “a sociedade civil não aprova as coisas que o governo propõe”. E daí fica uma briga e tu não consegue fazer o colega do DEMHAB, (...) que é conselheiro pela política de habitação, (...) entender que problema de habitação não é da assistência social. Tu não vai tirar dinheiro do fundo nacional para fazer qualquer ação da habitação por que não é função da assistência social, “ah não, o CMAS não quer que tire dinheiro”, esse é o grande nó da coisa”. (Extrato de fala de</i></p>

<p><i>Geralmente é um processo de construção, tu manda o projeto, tu vai lá, tu senta, tu discute, aí vem as sugestões, tu constrói, e manda de volta... Algumas situações têm alguma dificuldade de entendimento, e aí bom... Não tem outra forma. (...) se a gente entende não é aquilo que eles estão propondo, a gente senta... Tem sido um processo de sentar e fazer uma discussão conjunta. É isso que tem acontecido. (Extrato de fala de Gestor Governamental FG)</i></p>	<p><i>Cons. EPS)</i></p> <p><i>“(...) a sociedade civil é mais coesa, ela vota junto, governo nem sempre... E nem todos vêm, e isso mostra que não tem coesão. Por exemplo, é sempre dois por um, normalmente nós temos dezesseis conselheiros não governamentais e oito (...). Nós tivemos casos de interesse do governo que era questão de prazo coisa assim, que quem aprovou foi a sociedade civil...” (Extrato de fala de Conselheira SC)</i></p>
--	--

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

No âmbito do Conselho Municipal da Assistência Social, as organizações da sociedade civil têm se mostrado coesas e unidas em relação à desorganização do governo, o que pode ou não fortalecer a política de assistência social. Por outro lado, a articulação para agilizar as demandas junto ao governo pode ficar fragilizada.

O governo não tem priorizado a participação no conselho, os quadros que o representam participam de forma pouco sistemática, não procuram se apropriar da política, muitas vezes não são qualificados e tendem a colocar os interesses econômicos à frente dos da efetivação e expansão de direitos. Além disso, há muitas alternâncias, o que também dificulta o acompanhamento do processo de participação. Nesse contexto, a sociedade civil precisa ter a maturidade de votar questões trazidas pelo governo que sejam pertinentes e contribuam para o fortalecimento da política.

Mas, através da fala abaixo, podemos perceber que a “força” da sociedade civil, no sentido de não ser cooptada pelo governo, depende das pessoas que estão naquele espaço representando a sociedade civil:

*Essa gestão. Agora a anterior não, a anterior nós éramos pisados, nós sentíamos, (...) ou eu tinha pouca experiência, sentia assim... E essa mudança aqui se deu no momento em que nós estávamos sendo patrolados na outra, amassados (...). E com a presidente aqui, com esse grupo agora sim, é um grupo muito comprometido. (Extrato de fala de Conselheiro SC CORAS)*

*(...) porque até o dia que tu tiver lá entidades que são honestas e que levam a política de assistência (...), tudo bem, vai funcionar, no dia que tu pegar uma entidade desonesta que assumir a presidência ela vai legitimar em favor da... E esse é outro problema muito sério. (...) Essas entidades, elas estão sentadas e estão tendo o mesmo direito*

a voto que entidades sérias, que se preocupam e que tem um processo de gestão. (Extrato de fala de EB Gestor Mantenedora)

No que diz respeito à **postura do Estado** em relação ao controle social:

Quadro nº 20: Postura do Estado em relação ao controle social

Governo / FASC	Sociedade Civil
<p><i>É instável. (...) falando em termos da FASC, (...) reconhece a importância da apreciação do conselho das suas ações, isso não significa que não tenham embates, disputas de concepções. As ações da FASC são encaminhadas para o conselho, algumas geram mais tensões, outras são mais tranquilas. (...) isso é uma prerrogativa legal também, e que considera o conselho como órgão de controle social e de deliberação da política. (...) e cabe ao corpo técnico da FASC fazer essa orientação. (...) olha, essa situação tem que ser encaminhada ao conselho, tem que ser submetida à aprovação, então esse movimento interno acontece.</i></p> <p><i>Tem que materializar... o que acontece: todas as situações, projetos, convênios, ações que são encaminhadas, que são propostas, elas dependem e só ocorrem com a resolução do conselho, então na medida em que a resolução chega na FASC, (...) são acatadas e executado o que foi deliberado. Já aconteceu esse ano, nesses últimos temos agora, uma contraproposta a uma resolução, de sair uma resolução, é isso que esta sendo discutido em relação a reprogramação (...), que foi submetida a plenária e que está em análise. Então isso pode acontecer, não é rotina... (Extrato de fala de Conselheiro Governamental)</i></p>	<p><i>(...) uma postura de embate, de sempre que é contrariado de dizer, "tá, mais quem vocês pensam que são para...". (...) por que na verdade assim, se o conselho não aprova não pode sair a verba, e o governo se sente sempre ameaçado ou "ah, por que a sociedade civil boicota"... essa é a fala fora do CMAS. (...) tudo que não passou é culpa do CMAS, (...) não consegue ver assim como parceiro, não, sempre como adversário, como embate, como disputa política, disputa de liderança, de espaço.</i></p> <p><i>(...) mas acho que a gente fez durante este governo, pelo menos esse último, algumas parcerias bem interessantes. (...) por muitos e muitos momentos o conselho teve que fazer a defesa da FASC no governo, fazer uma defesa cerrada e acho que a FASC consegue se apoiar no conselho em cima disso (...).</i></p> <p><i>Tem que materializar. Ela até tenta fazer o convencimento em favor da posição inicial dela, mas se não tem esse convencimento, se a plenária decide que não... nós estamos agora com um embate com relação as verbas de 2005/2006, que agente entende que a FASC não pode gastar onde ela quer gastar, defende a qualificação dos programas próprios da FASC não da forma como a FASC apresentou o plano de aplicação, daí foi de volta para a FASC, a FASC voltou, algumas coisas a FASC aceitou outras de jeito nenhum, ai o conselho rediscutiu, reconsiderou algumas coisas, algumas o conselho cedeu, outras não, em cima das justificativas, mas isso vai até que se chegue a um consenso, e ai a resolução saiu a FASC tem que cumprir. (Extrato de fala de Cons. EPS)</i></p>
<p><i>Acatadas todas as deliberações do CMAS, (...) mas quando a gente vê que aquilo... não concorda sentamos com eles e conversamos (...), sempre existe uma negociação e uma adequação da medida do CMAS, nunca passar a mão por cima mas sempre existe um acordo. (Extrato de fala de Gestor Governamental CC)</i></p>	

<p><i>A postura do estado é que o poder público não tem muita alternativa, (...) a postura é postura de parceria, tem que construir em conjunto (...) aquilo que é interesse da assistência no município. Então quando a FASC apresenta qualquer programa, aprovação, projeto, proposta no CMAS, ela vai ter que apresentar e justificar (...) e o CMAS vai definir a partir da visão que se tem se aquilo é adequado e se é o que a assistência está precisando na cidade ou não. Isso tem sido construído, em alguns momentos mais tenso em outros mais tranquilos, dependendo do que está sendo apresentado, dependendo do interesse de ambas as partes (...).</i></p>	<p><i>A postura do governo? Bom, ele acata a maioria, às vezes eles demoram a executar. (...) e tem coisas que são negociadas, não na base da troca, mas negociadas no sentido: “isso daqui está bom, isso daqui não está. (...) a gente tem conseguido fazer uma coisa assim que é extremamente crítica, mas também é extremamente parceira, então no momento da discussão da assistência social como uma política, nós temos botado a cara para aumentar o quinhão da assistência social em relação às outras secretarias, a gente tem colocado isso em vários espaços, câmara de vereadores, para o próprio prefeito pedindo atenção especial (...) o gestor entende que, por exemplo, nós podemos ter divergências de concepção, de forma de fazer, dentro da FASC, mas para consumo externo nós estamos juntos para discutir. (Extrato de fala de Conselheiro SC)</i></p>
<p><i>A partir do momento que o CMAS delibera, bom está deliberado, a FASC é executora, põe em execução aquilo que foi deliberado, só que antes da deliberação houve um processo de construção conjunta para que algo pudesse ser aprovado e, muitas vezes, essa deliberação ela é muito demorada e muito custosa, mas (...) o fato de retardar um pouco mais para implantar determinado projeto, pode por um lado ser prejudicial mas por outro é necessário para que todos os atores possam amadurecer um pouco a necessidade de determinado serviço, inclusive a própria FASC proponente. (Extrato de fala de Supervisora CRB)</i></p>	<p><i>Eu acho que sim, que eles entendem que é importante. (...) A gente fica e os governos se vão, por isso que é importante o conselho. Imagina se cada governo que entrasse fosse uma coisa, não se garantia nada.</i></p>
<p><i>Eu acho que em Porto Alegre é muito tranquilo, no sentido de que sim, existe controle social, os programas passam por essas instâncias, tem esse entendimento construído na cidade, de que existem os conselhos (...), isso já acontece no dia-a-dia da comunidade, então isso acaba se instituindo como uma coisa rotineira e cotidiana, e tem que ser, ele tem que existir. (Extrato de fala de Gestor Governamental FG)</i></p>	<p><i>Eu acho que depende se ela gosta ou ela não gosta. Eu vejo ainda assim. Ainda tem essa... O que é bom para mim, eu quero, aí vai todos os conselheiros governamentais, quando é uma demanda da sociedade civil já não se tem aquele quórum, (...) aí não se vai o governo, não se vota, se prolonga para uma outra reunião, aí tem que ter quórum. Porque a gente acordou que nós não íamos mais estar fazendo Ad Referendum, até para moralizar. Se a sociedade civil vai, governo também tem que ir. A gente está chamando atenção do governo, “porque os funcionários não vão?” (...). Às vezes é importante aquilo e tem prazo para usar esses recursos, se não volta para o governo federal. (Extrato de fala de EB Trabalhador)</i></p>

	<p><i>“Ah, são lentas. São muito, muito lentas. Lá culpa aqui, aqui culpa lá, e na verdade toda vez que eu estive atrás de convênios com a FASC sempre culpavam o conselho (...)</i></p> <p><i>Quando é de interesse deles, (...) vem com pressa. Entra no ritmo, entra na pauta, segue-se o tramite, não passa na frente.</i></p> <p><i>A FASC tem interesse, vem e tenta negociar com o CMAS, o CMAS negocia, uma relação de interesse, mas nenhum patrola...Tenta (...), essa executiva é bem forte (...) (Extrato de fala de Conselheira CORAS)</i></p>
--	---

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

Percebemos que ao mesmo tempo em que deve ser difícil para o governo ter que compartilhar poder de decisão, ter que, muitas vezes, submeter a sua agenda ao coletivo, ele entende que o Conselho é órgão deliberativo, que há uma determinação legal, além de que há na cidade de Porto Alegre uma construção histórica de participação, ou seja, é um espaço legitimado. Esse processo parece ser mais difícil para os gestores com cargos de confiança, que não possuem muito entendimento não só da política de assistência social, mas do fortalecimento da democracia proporcionado pela participação nesse espaço, cabendo muitas vezes ao corpo técnico da FASC realizar essa mediação e convencimento.

Dois agentes governamentais trazem que, dependendo do que está em pauta, as relações são mais tensas ou mais tranquilas. E um agente governamental disse ser tranquilo, no sentido de que este processo está legitimado na cidade. E ambos, sociedade civil e governo, trazem que há embates e disputas de concepções.

Os agentes vinculados ao governo relatam que todas as deliberações são materializadas pelo governo após o processo de negociação. Relatam ter havido uma exceção, quando realizaram uma contraproposta a uma resolução, que estava sendo negociada. Ressaltam que esse processo de negociação, por mais que, muitas vezes, seja demorado e pareça estar prejudicando no atendimento de determinada demanda, esse processo é importante para que todos agentes possam amadurecer a importância ou não da questão debatida.

Porém, uma conselheira da sociedade civil traz que, quando há demora nesses processos de negociação, existe acusação de ambas as partes. Trazem também que algumas deliberações demoram a ser executadas pelo governo. Além da questão de que, quando alguma pauta não é de interesse do governo, eles nem aparecem para a votação, o que acaba prejudicando conquistas para a cidade. Dois conselheiros da sociedade civil trazem a questão de que fazem a defesa externa da FASC, visando o fortalecimento da política na cidade.

Alguns sujeitos fazem relação da qualidade do controle social com perfil do conselheiro e organização da comunidade:

Quadro nº 21: Relação Perfil do Conselheiro e da Comunidade com Controle Social

<b>Governo / FASC</b>	<b>Sociedade Civil</b>
<p><i>(...) vai depender muito da organização daquela comunidade. (...) vai ter diferença de região, então na verdade quem define a forma como cada comunidade expressa e interage também é aquela comunidade, é a comunidade que tem que construir isso, (...) mas vai depender muito da forma como a comunidade se organiza. (Extrato de fala de Gestor Governamental FG)</i></p>	<p><i>Olha, eu acho que cada região tem uma forma de se organizar. (Extrato de fala de Conselheiro SC EPS)</i></p> <p><i>(...) depende muito de região para região, (...) também depende do perfil do conselheiro”.</i></p> <p><i>Claro, que isso tem muito haver com próprio perfil do conselheiro, tem conselheiro que vem aqui só para assinar presença, que nunca abriu a boca e nunca vai abrir. Então, e a gente tem uma preocupação nesse sentido, de como é que ele age na sua região, assim também como tem conselheiro que vem muito pouco, embora nós tenhamos um regimento interno que diz que mais de três faltas consecutivas e alternadas, sugere-se a troca, só que a coisa fica meio complicado, porque também no regimento tem que o conselheiro só pode ser substituído através de eleição, e a eleição é por edital, aquela coisa, então a coisa fica um pouco mais complicada, mas isso nos serve como forma de pressionar, porque daí agente leva para a própria CORAS, a própria executiva às vezes vai na CORAS e chama atenção, porque também às vezes a plenária lá da CORAS não sabe o que o conselheiro está fazendo, não fica nem sabendo porque não presta conta nem nada, entende. (Extrato de fala de Conselheiro SC)</i></p>

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

Reconhecemos a presença de condicionalidades, na efetividade ou não do controle social, à organização daquela comunidade e/ou ao perfil do conselheiro, porém, mesmo que sejam fatores que possam influenciar o processo, não pode servir para culpabilizar e nem para eximir o coletivo de suas responsabilidades.

Nas falas que seguem, todas de agentes da sociedade civil, podemos constatar que muitas regiões têm passado **dificuldades na manutenção de seus conselheiros** e no conseqüente exercício do controle social naquela região. Entre os fatores que explicam essa realidade, podemos citar a falta de recursos e de capacitação dos conselheiros, que demonstra pouca valorização destes.

*Não tinha (reunião da CORAS). E aí que as entidades eram prejudicadas por falta da conselheira da região. (...) a gente sabe que a Zona X também tem problemas, uma da Zona X também, agora a X também está com problemas de conselheiros, (...) naquele momento era o X. Eu percebi que eu estou até hoje por falta de ter outras pessoas. (...) Então, foi uma decisão... Não queria, mas acabei aceitando.” (Extrato de fala de Conselheiro SC CORAS)*

*Aí, assumi a CORAS porque não tinha nenhum, não vinha verba para nós porque não tinha conselheiro aqui da CORAS, estava sem, no ano passado, assumi a CORAS, eu não sabia o que era (...). No meio do mandato, não tinha ninguém e a outra conselheira foi embora, não pode me passar nada (...). (Extrato de fala de ASS Gestor)*

No que se refere à influência ou não da **questão partidária** nessas relações, constatamos o seguinte:

Quadro nº 22: Questão Partidária

Governo / FASC	Sociedade Civil
<p>(...) acho que tem um viés – que a gente não pode deixar de considerar – que é o viés político-partidário, em que uma concepção de um partido que está na gestão direciona as relações e as ações, e isso se dá (...) de quatro em quatro anos (...). Acho que é uma relação que se dá a partir de articulações, que se dá a partir de tensionamentos, de pressões, tensões e</p>	<p>(...) esse controle social ele é apartidário, eu acho que esse é o grande aprendizado, tu poder fazer isso, desvinculado de uma militância política, mas fazer isso por uma questão política, administrativa, de conhecimento, de crescimento, de fiscalização, de entendimento (...). (Extrato de fala de Cons. EPS)</p> <p>(...) a X (Presidente da FASC) é de um partido, ela vai lá ao Lula, “Lula, eu quero dinheiro para a FASC”... Agora, se for o CMDCA e o CMAS, “vou dar porque é para a sociedade civil”, “é vocês que vão fazer a distribuição, não é a X (...). (Extrato de fala de ASS Gestor)</p>



<p><i>articulações, momentos positivos, momentos de tensão, uma relação dinâmica (...). Agora, por exemplo, nos estamos entrando num período em que as relações vão ficar muito acirradas, por que existe uma disputa eleitoral, onde as pressões e as questões passam a ficar, vamos dizer assim, mais politizadas de forma partidária. (Extrato de fala de Cons. G)</i></p>	<p><i>Tu estava com um determinado governo que tu batia de frente, que te entendia, que daqui a pouco não te entendia, mas que ia levando, que tinha um monte de acertos, mas também uma imensidão de erros (...). Eleição nossa e eleição deles. (...) Aí uns posicionamentos tipo assim: “Agora é o meu governo que está e eu vou...”. E a tratativa, porque é meu governo, tratativa lá de gabinete. (...) se decidia uma coisa, ia lá fazia acerto e assinava. (...). Aí eu comecei a descobrir pelo Diário Oficial as coisas que estavam saindo: Conselho de Assistência Social pela lei tal resolve em sessão plenária... Mas que plenária... (...) tu resolvia uma coisa, não aparecia em ata nenhuma e colocavam o que queriam. (Extrato de fala de Conselheiro SC)</i></p> <p><i>E sem falar na questão, (...) político partidária. Cada região coloca seus gerentes lá com partidos diferentes. Então existe concorrência, existe uma forma de sangramento das regiões. O pessoal se digladiá. (...) Sai uma ordem da FASC eles fazem justamente o contrário... Internamente o problema é seríssimo. (...) então tem essa mudança toda, a conjuntura política. O mais importante é que as entidades não sejam prejudicadas. Mas isso dificilmente acontece. (Extrato de fala de EB Gestor Mantenedora)</i></p>
---	--

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

Apesar de um dos conselheiros da sociedade civil trazer que o processo de controle social é apartidário, percebemos a partir das outras falas que a **questão partidária** tem influenciado não só as relações entre os agentes e as instâncias, como o cotidiano da política, inclusive na tentativa de cooptação de ambas as partes. Salientamos que a política de assistência social distribui recursos de acordo com níveis de vulnerabilidade do território e são repassados fundo a fundo, independente dos partidos que governem determinada esfera.

No que diz respeito às **relações das organizações da sociedade civil com as instâncias de controle social**, enfocando a participação e avaliação dos espaços de controle social – CMAS / CORAS, os dados indicam que:

*Eu vejo que é um espaço assim muito tumultuado, acontece muitas discussões, não discussão de casos, muitas discussões entre profissionais, entre entidades, acredito que por disputa, em questão de que, “ah, a instituição tal conseguiu tal coisa e a minha não”, questão de que é um espaço que a gente tem que se unir para conseguir mais benefícios para as entidades, mas as vezes tu acaba*

*vendo que é uma disputa, a gente costuma falar (...)“disputa de beleza”. (...) na verdade, é um espaço onde tem que estar todo mundo, para estar discutindo, e é um espaço nosso, (...), mas às vezes (...) não sei quantos encontros deixa de ir depois, “bah, aconteceu tal coisa”, “ah, por que não me avisaram?”, sabe, é uma disputa que às vezes acontece de entidades. (...) por ser uma obra grande, (...) mais organizada no sentido de ter mais profissionais, acaba conseguindo as coisas, por ir lá, conseguir, fazer o projeto, enfim, e daí acaba: “ah, porque o X roubou o projeto”, “ah, porque fez sozinho”, “ah, porque não avisou”, mas, espera aí, está sendo feita as reuniões, quem está lá participa, só que é isso que acontece, às vezes eles não vão, e daí as coisas já estão andando, daí já se perde. (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)*

*Porque todo ano é a mesma coisa, todo ano é a mesma reunião, todo ano é briga, nas CORAS... Aliás, todos os meses, porque é uma vez por mês. (Extrato de fala de ASS Gestor)*

*De estar vendo que não é só a minha entidade, o meu umbigo, então que trabalho é esse que está se fazendo. (...). Acho que a gente está crescendo nessa questão de CORAS, da gente poder estar se apropriando, não ficar aquelas reuniões de ataques (...). (Extrato de fala de EB Trabalhador)*

Para esses três agentes da sociedade civil, as CORAS, diferentemente do que vimos anteriormente nas plenárias do CMAS, são espaços também de disputa entre as organizações da sociedade civil. O desafio é sair de uma visão corporativista e individualista para uma visão mais ampla, visando fortalecer a política e os direitos sociais coletivos.

Os conselheiros e trabalhadores da sociedade civil, a respeito da **frequência das organizações** nas reuniões da CORAS em virtude da sua **obrigatoriedade**, sinalizam que:

*Generalizado. (Extrato de fala de Cons. EPS)*

*(...) as entidades, principalmente as de grande porte que tem no X, não entendiam a obrigatoriedade da participação... por lei em função da inscrição. Mas hoje, elas têm um movimento muito forte das entidades e uma pouca participação da comunidade, então ela acaba sendo uma reunião de representantes de entidades, que estão ali, mas que é uma organização bem interessante em nível de entidades, porque a gente conseguiu formar uma rede nesses 6 anos. (...) a gente fez todo um processo de conquista, de trazer primeiro a entidade, a direção da entidade, depois seus profissionais para participar. (Extrato de fala de Cons. EPS)*

*eu acredito até que talvez na questão de controle social a X seja a maior, mas não é a mais efetiva porque eu também tenho a percepção de quase 50%, 60% que vão lá, vão pela obrigatoriedade porque tem que cumprir, porque eu sou extremamente rígida nesse sentido, a gente chama muita atenção, passo todas as informações,*

*dou assessoria para o pessoal, mas também cobro... Mas, eu ainda acho que é um espaço bom para discussão. (Extrato de fala de Com. Ex. SC)*

*(...) eu só vou para assinar lista de presença. “Tá e daí quando é que é a renovação do convênio, quando que vem dinheiro, tem dinheiro para nós aí”, é só o que eu pergunto. “Ah, as políticas sociais”... “Para com essa palhaçada. Tem dinheiro, tem convênio, aumento de convênio, cadê a lista de presença, já estou indo embora, tenho que fazer comida para as crianças, tchau para vocês”. (Extrato de fala de ASS Gestor)*

*Peguei um de cada entidade, fomos fazer visita... Sabe por quê? Porque a maioria das entidades não tinha 70% de participação. (...) reunião tinha, mas não tinha conselheiro, mas eles também não iam. (...) Aí eu formei a comissão, eu digo “gente, a minha proposta é a seguinte, é dar 70% para todo mundo, nós não podemos prejudicar as crianças, a verba é das crianças mesmo”. (Extrato de fala de ASS Gestor)*

*(...) não tem pertencimento. Se tu vai numa reunião que faz parte da sua rede, que faz parte da questão de tu poder conseguir mais recursos para sua entidade, uma questão de espaço das entidades, e tu não vai, ou tu vai só para tumultuar, (...) vê que é mais pelos registros, para manter, porque no momento que tu te sente pertencente àquele grupo, tu vai opinar, tu vai procurar saber, tu vai atrás... Por mais que tu tenha mil e uma coisas para fazer. (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)*

*Por que hoje quem participa? São as instituições. E por que elas participam? Por que elas têm que ter 70% de frequência para não perderem os convênios. (...) Eu avalio o espaço da CORAS desse tempo que eu conheço, de que muita preocupação das entidades em não perderem o convênio, muito visível essa questão (...). (Extrato de fala de EB Trabalhador)*

A dificuldade de participação nas reuniões da CORAS vinculada à sua **obrigatoriedade** ocorre de maneira geral nas regiões, independente do perfil das organizações, sinalizada através das falas da própria sociedade civil. Além da obrigatoriedade, podemos perceber a centralidade dada aos recursos financeiros e à desvalorização do espaço. Outro desafio, já tratado anteriormente, é que as CORAS se tornaram espaços de representação das entidades, perdendo sua vinculação com a comunidade, o que precisa ser urgentemente resgatado, de modo que se sintam pertencentes a esse espaço.

Uma discussão que alguns sujeitos trouxeram foi a questão de que os conselheiros não deveriam estar vinculados às organizações da sociedade civil que executam programas de assistência social, buscando uma possível neutralidade.

Acreditamos que nesse sentido haja uma confusão entre corporativismo e neutralidade:

*(...) tu sente que muitas vezes é bem focado na sua entidade, mas é muito pouco. (...) eu só sou diretora hoje para poder encaminhar os projetos, porque até então eu não representava diretoria de entidade nenhuma, então realmente eu era da comunidade. (...) a FASC levantou que todo o conselheiro deveria ser não de entidade, não de direção de entidade. (...) E até a executiva aqui eles acham que deveria ser uma meta, de quem faz parte da executiva não deveria pertencer à direção de entidade. (Extrato de fala de Conselheira SC CORAS)*

*(...) para mim, nas CORAS, no CMDCA e no CMAS, (...) deveria ser uma pessoa totalmente neutra, fora, ele não poder ser coordenador, não pode ser dirigente, os conselheiros... Isso daí tem que acabar. (...) é muita panela, CMDCA é uma panela, CMAS é uma panela, “tu coloca para lá na minha entidade, aquela ali é da minha amiga, tu manda dez mil para aquela, tu dá cinco para aquele ali... Não pode ser. (Extrato de fala de ASS Gestor)*

Entendemos que o conselho municipal de assistência social, como espaço legitimado de controle social é um canal importante de:

participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos e, principalmente, de construção de um processo continuado de interlocução pública. Por meio desta interlocução objetiva-se propor alternativas de políticas públicas, criar espaços de debate, estabelecer mecanismos de negociação e pactuação, penetrar a lógica burocrática estatal para transformá-la e exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais. Neste processo, a sociedade civil também é interpelada a modificar-se, a construir alianças em torno de pautas coletivas, a transcender a realização de interesses particularistas e corporativistas, convocada ao exercício de mediações sociais e políticas para o atendimento de demandas populares. Trata-se, portanto, de um movimento que pretende modificar tanto o Estado quanto a sociedade em direção à construção de esferas públicas autônomas e democráticas no campo das decisões políticas (RAICHELIS, 2009, p. 12).

Nesse sentido, os conselhos “são expressões da busca de novos canais de participação da sociedade civil na *coisa pública*, rumo à constituição de esferas públicas democráticas, embora estejam na contra-corrente da reforma neoliberal que tende a deslocar os espaços de representação coletiva e de controle socializado sobre o Estado para a ação dos grupos de pressão e de *lobbies*, desqualificando e despolitizando a força da organização coletiva” (RAICHELIS, 2009, p.6).

Participação essa, entendida como “o processo que se expressa através da conscientização, organização e capacitação contínua e crescente da população ante a sua realidade social concreta. Como tal é um processo que se desenvolve a partir

do confronto de interesses presentes a esta realidade e cujo objetivo é a sua ampliação enquanto processo social” (SOUZA, 2004, p. 84).

No que se refere às **relações da FASC com as organizações da sociedade civil** executoras de programas de assistência social, iniciamos levantando qual o **papel do FASC**.

Quadro nº 23: Papel da FASC

<b>Governo / FASC</b>	<b>Sociedade Civil</b>
<p><i>Gerir, gestionar. (...) a FASC tem que executar a política definida nas suas instâncias, seja a conferência municipal, conselho municipal que são as instâncias que constroem a política, mas a FASC como gestora ela tem também o papel de propor, ela tem o papel de pensar a realidade na qual está inserida, (...) num papel de diálogo constante com a sociedade civil organizada, com as instâncias de construção da política. (...) tem a responsabilidade também de investir, garantir recursos através das diversas instâncias. (Extrato de fala de Supervisora CRB)</i></p>	<p><i>Eu acho que é na gestão mesmo, na questão de pegar e implementar, fiscalizar (...), não delegar funções para as instituições, claro que é mais como fiscalização, ver se as instituições estão funcionando adequadamente. Acho que neste momento ela não está cumprindo com o seu papel no que corresponde as políticas públicas. (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)</i></p>
<p><i>É um papel de execução da política e de atendimento, de prover atendimento à população em vulnerabilidade social como dever, como prioridade (...). (Extrato de fala de Conselheiro Governamental)</i></p>	<p><i>Eu acho que é a instituição grande que ajuda as menores. (...) se pudesse ter mais dinheiro para ajudar seria ótimo... poderia ter mais contatos, mais visitas... Que isso daí é muito legal, ver o trabalho que a gente está fazendo. Por que às vezes manda dinheiro digamos, vem até a moça da FASC aqui, mas acho que poderia vir mais. (Extrato de fala de ASS Trabalhador)</i></p>
<p><i>(...) eu acho que o certo é compartilhar o serviço, gestor não abre mão: prefeitura municipal, o recurso é teu. Capacitar. Muito importante. (...) não é só dar tarefa pra ti fazer, capacitar, mostrar a forma que queres que o programa desenvolva de acordo com o que foi feito no projeto. (Extrato de fala de Gestor Governamental CC)</i></p>	<p><i>A FASC ela precisa estar dentro das entidades, porque ela é dentro das entidades só no papel, na presença ela não é. Ela tinha que estar mais assim... A parte humana da FASC, o social e humano da FASC deveriam estar dentro das entidades, mas eles dizem que não tem quadro para isso, então fazem uma reunião lá com mil e colocam uma pessoa da FASC. (Extrato de fala de ASS Gestor)</i></p>
<p><i>(...) como gestora da política o papel dela é definir a política pública de assistência social municipal (...) articulado com os conselhos municipais; (...) propor novos programas, escrever projetos, registrar nos conselhos e gestar essa política, em todas as instâncias, desde a questão da gestão própria e da construção do modelo do</i></p>	<p><i>Papel que não tem papel. Até hoje eu não entendi a FASC. Ela deveria ser a gestora. Mas, eu acho que não é. (Extrato de fala de EB Gestor)</i></p> <p><i>(...) a FASC hoje tem um papel fundamental, sem discussão nenhuma, tem um papel fundamental, ela é essencial na gestão. O grande problema da FASC hoje ainda é a</i></p>

<p><i>sistema único da assistência, da construção do projeto técnico, da questão do acompanhamento e monitoramento, que a gente chama de supervisão (...), de todas as unidades próprias e conveniadas, (...) para que se tenha qualidade nesse trabalho. E tem a função também da questão do repasse dos recursos. (Extrato de fala de Gestor Governamental FG)</i></p>	<p><i>partidarização dela. A FASC é um órgão partidário, e esse é o grande problema. Internamente a gente nota que tem técnicos que são jogados a cada pouco para um lado, porque como eles são concursados então eles empurram para cá, empurram para lá e muda e vai e vem. (Extrato de fala de EB Gestor Mantenedora)</i></p>
	<p><i>Eu acho de escutar mais, de ter uma mente mais aberta para essa questão...</i></p> <p><i>E eu acho que o papel da FASC é esse, além de gestar os programas, é fiscalizar, não se seria o termo certo fiscalizar, não sei bem o termo, mas eu acho que ela tem gestar e ouvir os usuários delas.</i></p> <p><i>Acho que eles têm que ouvir as demandas... Ainda se tem aquela coisa de achar que o que é bom para mim é bom para ti. De poder melhorar esse serviço público (...). Acho que isso tem que mudar, não é porque é público que tem que ser ruim, acho que ainda tem que ter essa conscientização. E se não fosse os parceiros ela não dá conta. Quando ela chama uma parceria, não é para o parceiro ganhar dinheiro, parceiro é para ter essa responsabilidade social, de ajudar, da solidariedade, de ajudar o outro. E tu trabalha na assistência social, tu não visa lucro, tu tem o lucro não em dinheiro, mas tem o humano, toda a transformação que está naquele ser humano, naquela criança (...). (Extrato de fala de EB Trabalhador)</i></p>

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

A partir das falas trazidas pelos sujeitos, podemos perceber que para os agentes governamentais, o **papel da FASC** é ser gestora da política; executando o que foi definido pelas instâncias (Conferência Municipal de Assistência Social e Conselho Municipal de Assistência Social); propor ações a partir das demandas sociais num diálogo permanente com a sociedade civil; prover os recursos necessários; capacitar os agentes envolvidos na execução da política; e construir o modelo do sistema único de assistência social e trabalho, além de realizar o acompanhamento e monitoramento dos serviços próprios e conveniados, a fim de

garantir a qualidade dos serviços prestados. Para um dos sujeitos, cabe à FASC compartilhar com a sociedade civil a execução da política.

Alguns agentes vinculados à sociedade civil trazem que o papel da FASC seria o de implementar a política, não delegar todas suas funções à sociedade civil, e ouvir os parceiros e a comunidade, pois nem tudo o que ela (FASC) acha que é bom realmente o é para todos os envolvidos na política. Outros não têm muita clareza dos papéis da FASC, ao afirmarem que seria o de fiscalizar as entidades conveniadas - papel que cabe às instâncias de controle social; ajudar as entidades pequenas; ou simplesmente dizer que ela é a gestora.

No que diz respeito à forma como a FASC compartilha suas ações de execução com a sociedade civil, entendemos que a maior parte do atendimento deveria ser do Estado, o que não vem acontecendo, pois 75% da rede socioassistencial de Porto Alegre é composta por organizações da sociedade civil. Há os que defendem que a sociedade civil é mais capacitada na execução da política, na tentativa de desqualificar o Estado, e assim facilitar a transferência de suas responsabilidades para outros setores da sociedade.

Diante do quadro que vivemos em Porto Alegre, será um grande desafio para o governo cumprir com o que determina o SUAS, e realmente ter a primazia na condução da política, conforme sinalizam as falas a seguir:

Quadro nº 24 – Primazia do Estado na condução da Política

Governo / FASC	Sociedade Civil
<p><i>(...) com primazia, em conjunto com a sociedade civil, mas tendo a maior responsabilidade, o que a gente vê nos últimos tempos, acho que não só no Rio Grande do Sul, mas no Brasil, é um aumento considerável da execução da política pela sociedade civil, pela rede conveniada e uma redução no papel do Estado em termos de execução da política. (...) a sociedade civil ela participa da execução da política, que é diferente, e o Estado deve ter a primazia do atendimento, o próprio SUAS aponta que a estrutura de CRAS e de CREAS sejam espaços estatais (...), então, acho que o maior número de serviços ou as necessidades... os serviços de maior complexidade são de responsabilidade do Estado. (Extrato de fala de Supervisora CRE)</i></p>	<p><i>Eu acho que é isso, é estar garantindo de uma maneira mais efetiva, mais presente... Por que hoje em dia o que acontece ainda? A FASC, a prefeitura, o governo, eles repassam através de convênios, a responsabilidade para as instituições, e isso fica muito cômodo, (...) e tu acaba não garantindo direitos, (...) acaba apagando incêndio. Tu acaba tendo metas, é tudo muito pequeno, porque o Estado não está muito presente, (...) ele não sabe o que está acontecendo... Por quê? Porque a instituição está dando conta, e tu (...) como profissional acaba dando conta, até para aquela demanda continuar acontecendo, porque tudo te leva a agir dessa maneira. (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)</i></p>

<p><i>(...) é impensável a assistência social só poder público, em Porto Alegre não há espaço para isso, é meio redundante pensar em fazer uma dicotomia entre sociedade civil e poder público, porque (...) se você for pegar numericamente os programas que a FASC tem hoje, eles estão sendo executados majoritariamente nas organizações da sociedade civil. (Extrato de fala de Super CRB)</i></p>	<p><i>(...) e se não é a sociedade civil organizada, o governo acho que não vai fazer mais nada, está declaradamente falido, então acho que depende muito da participação da sociedade é exigir políticas nesta área. E só com políticas adquiridas, senão tu não chega a lugar nenhum. (Extrato de fala de Cons. C)</i></p>
<p><i>(...) então a nossa função com as conveniadas é garantir a qualidade do trabalho, é poder dar suporte técnico para que elas tenham um trabalho de qualidade, e também poder acompanhar para ver se as coisas estão acontecendo como tem (...). O gestor tem essa função de poder acompanhar, de poder gestar, de poder saber se o dinheiro está sendo utilizado no programa como deve ser, se as crianças estão sendo bem atendidas, se o perfil do atendimento é aquele que está lá... Então, a FASC tem ao mesmo tempo a função de acompanhar, supervisionar e também dar o suporte necessário (Extrato de fala de Gestor Governamental FG)</i></p>	
<p><i>Temos que agir juntos. Muitas vezes compartilhado. O gestor tem que saber ser gestor não só demandar, mas também agir. (...) e a ONG, o compartilhado, também vai ver (...) a preocupação (...) com que aquilo dê certo, não está só pagando eles pra resolver o problema, está tendo também um compromisso de estar ali. (...) A ONG é muito mais que o poder público, ela é muito mais, tem uns resultados muito mais efetivos. (...) porque as ONGs têm que provar nos seus projetos resultados. (Extrato de fala de Gestor Governamental CC)</i></p>	

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

Nesse sentido, “se é verdade que tradicionalmente o problema principal foi o de preservar a autonomia e a integridade das organizações e o de lutar para que o seu papel não se limitasse à execução das políticas e pudessem ter uma voz na formulação destas”, hoje o desafio que se coloca é o de preservar a autonomia e



mesmo a soberania do Estado ante as Organizações da Sociedade Civil (SANTOS, 1999, p. 263).

Nas duas organizações pesquisadas, os gestores trouxeram a questão da dificuldade da FASC na gestão da política de assistência social, principalmente no que diz respeito à prestação de contas e à falta de suporte da mesma. Referem os entrevistados:

*A FASC precisa melhorar e muito, porque quando eu entro lá, já entro brigando com meio mundo lá dentro, “incompetentes”. (...) a parte social e humana da FASC deveriam estar dentro das entidades, mas eles dizem que não tem quadro para isso, então fazem uma reunião lá com mil e colocam uma pessoa da FASC. (Extrato de fala de ASS Gestor)*

*Ela acompanha os conveniamentos que ela faz? Não. As minhas assistentes sociais tem visitas dela? Não. (...) os recursos ela passa em dia? Não. Quadro deles é deficitário? É, mas isso não justifica atraso, essas coisas. E em termos assim, de projetos, de proposições é o que está estabelecido em lei e pronto, fora disso não anda. (...) a FASC para mim é aquele órgão público sem muita competência e sem... O programa X está atrasado cinco meses. (...) para mim aquilo lá é um atraso. (...) o pessoal reclamando e não é só aqui que atrasa. (Extrato de fala de EB Gestor)*

*(...) também vai muito de quem analisa a prestação de contas. Até então não precisava, por exemplo, apresentar o relatório dos atendidos. Ai inventaram que precisava. Ai a gente foi pesquisar daqui e dali quem precisava, só nós que temos que mandar. Então eles tem alguns critérios meio esdrúxulos. Uma hora eles pedem isso, outra hora eles pedem aquilo. Mas não é paritário para todo mundo. Depende do maluco que entra lá e faz a análise (Extrato de fala de EB Gestor)*

*(...) é um órgão que por ser de assistência social deveria ser desburocratizado e hoje é o órgão mais burocrático que tem na Prefeitura. Com exceção da PGM e da Fazenda. (...) E muitas vezes por incompetência. A prestação de contas dos convênios, convênios extremamente atrasados. Repasse de convênio é normal atrasar. É normal atrasar. Num mês, por exemplo, eles pedem lista de usuários atendidos e daí três meses depois eles não querem mais. Ai no mês seguinte muda o técnico que está fazendo a revisão dos convênios e ai exige de novo (...). É uma coisa difícil. Não existe hoje em Porto Alegre nenhuma entidade que não reclame dos trâmites da FASC, burocráticos. (Extrato de fala de EB Gestor Mantenedora)*

Por mais que não possamos compactuar com a falta de respeito com que um dos gestores se dirige à FASC e nem, tampouco, com o discurso de desqualificação do Estado, não podemos negar que a FASC, com base nas falas dos entrevistados e nas observações feitas pela pesquisadora, tem apresentado limitações na sua

relação com as organizações parceiras, seja pela falta de critérios na prestação de contas, seja pela fragilidade do seu acompanhamento.

No que se refere ao **papel das Organizações da Sociedade Civil**, como integrantes da rede socioassistencial:

Quadro nº 25: Papel dos OSCs

Governo / FASC	Sociedade Civil
<p><i>Como participante da política, como executora de serviços, acho que a sociedade civil ela desempenha dois papéis, um papel de controle e um papel de execução... Que é complexo, por que ao mesmo tempo em que precisa fazer o controle social das ações do governo, ela executa ações que o governo também executa. (Extrato de fala de Super CRE)</i></p>	<p><i>Fazer bem o trabalho. (Extrato de fala de ASS Trabalhador)</i></p>
<p><i>A sociedade civil foi ganhando, conquistando cada vez mais espaço a partir de todo histórico que a gente tem em todas as políticas públicas no controle social. Já que nós conseguimos chegar a um ponto onde a sociedade civil (...) divide responsabilidade com o poder público, o papel dela é realmente fazer o controle social através das instâncias e em Porto Alegre ela é também executora da política, através de diversas organizações. (Extrato de fala de Supervisora CRB)</i></p>	<p><i>Ela é fundamental. (...) Sem a sociedade civil não existe política pública, não existe nem execução. Então a sociedade civil ela é, digamos assim, aquele meio termo regulador, estar regulando as funções e tem que estar presente. Sem uma sociedade civil presente nós vamos ter novamente uma espécie de ditadura social. Então o pessoal vai fazer sem a presença mínima da população. (...) E parece que na assistência está muito isso. Vou contratar, vou eleger para ele administrar para eu não ter problema. Eu elejo um gerente. Acho que esse é um problema que nós vamos enfrentar num futuro próximo. Um esvaziamento da presença da sociedade civil assim diretamente. Na militância, exatamente.</i></p>
<p><i>(...) tem um papel fundamental na política hoje, na assistência, no município de Porto Alegre, tem um envolvimento de longa data, tem um envolvimento na construção dessa política.</i></p>	<p><i>(...) a entidade civil na política pública, então tem que participar, tem que estar engajada, tem que estar envolvida. (...) para que existem os conselhos paritários? Claro que em decorrência disso vai o resto, né. Depende de quem está lá para meter chumbo ou ser cordeiro manso do outro lado. Ser cordeiro manso do governo. (Extrato de fala de EB Gestor)</i></p> <p><i>(...) é de estar participando, é estar decidindo, estar junto nesse processo, acho que esse é o papel da sociedade. (...) “ah, eles não estão”, eles estão, só que é aquela coisa superficial, não tem aquele nível de crítica construtiva, de ir atrás (...). (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)</i></p>

<p>(...) é uma visão mais de qualificação de trabalho na ponta (...), Qualidade e efetividade dos atendimentos que se faz hoje, porque (...) a nossa rede conveniada ela é grande. (Extrato de fala de Gestor Governamental FG)</p>	<p><i>Eu acho que a Sociedade Civil ela foi fomentadora da política, (...) que assegurou que fosse uma política pública, através dos fóruns, através das pré-conferências e conferências que se deliberou, eu acho que ela foi protagonista (...). Até porque o conselho é paritário, e ele impede às vezes do governo fazer o que ele quer e prestar contas, acho que a sociedade civil ela teve um papel fundamental. (...) Sociedade civil ela dá muitas reviravoltas dentro do conselho, dizendo que os recursos têm que ir para as entidades que atendem, e que o Estado não dá conta. E claro, eles defendem que o Estado teria que dar conta, mas não dá. (...) Acho que ela faz muito mais que o Estado, acho que dá conta muito mais que o Estado. (Extrato de fala de EB Trabalhador)</i></p>
---	---

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

Ambos, governo e sociedade civil, reconhecem a contribuição histórica da segunda na construção da política. O governo entende que seja papel da sociedade civil participar do controle social da política e dividir a responsabilidade na execução qualitativa dessa política.

Já a sociedade civil, ou tem uma visão bem restrita, ao dizer que seu papel seria apenas o de executar bem seu trabalho, ou supervaloriza seu papel, ao dizer que ela é fundamental, pois “faz muito mais que o Estado”, ou que é a “reguladora” das suas funções. Alguns, ainda, referem que a sociedade deve estar engajada, participando, o que concordamos. Nesse sentido, quando um dos sujeitos diz que corremos o risco do esvaziamento da sociedade civil, à medida que se contrata “alguém” para executar um determinado serviço. Entendemos essa afirmação no sentido de que a sociedade civil pode ser cooptada. E, além disso, se esse “alguém” for a própria sociedade civil, esta última tenderá a esvaziar a sua dimensão política, desconstituindo a noção de sociedade política trabalhada no capítulo um deste trabalho.

Salientamos o entendimento de que as organizações da sociedade civil devem se constituir **espaços públicos não-estatais**, o que para nós não está dado *a priori*, nem todas se constituem realmente dessa maneira, sendo que “sem uma profunda democratização do terceiro setor será um logro confiar a ele a tarefa da democratização do Estado e, mais em geral, do espaço público não-estatal” (SANTOS, 1999, p. 269). Nesse sentido:

*(...) as organizações da sociedade civil, elas são executoras e não são espaços privados, porque na hora que ela faz um convênio e executa uma política pública ela também se torna um espaço público. (...) mesmo que não haja repasse de recurso, mas que haja algum tipo de convênio para execução de determinado programa ou serviço, quem dá o acompanhamento ou as diretrizes ou a supervisão, seja o poder público, o órgão público, nesse caso eu vejo com muito bons olhos porque o Estado ele não dá conta sozinho de todo tamanho e nem vai estar presente em todos os lugares que precisa estar, aí nesse aspecto é fundamental essa relação com a sociedade civil organizada, nas suas diversas formas de organização, nesse caso sim. (Extrato de fala de Supervisora CRB)*

*Na verdade assim, toda entidade não-governamental ela tem uma função que é privada, porque é uma entidade não-governamental, só que na medida em que ela tem registro no conselho, na medida em que ela recebe dinheiro público, ela passa a ser uma entidade pública, e ela tem que prestar conta desse recurso, desse atendimento de uma forma pública porque ela atende o público de Porto Alegre, (...) ela está dentro da Lei Orgânica da Assistência, ela está dentro da linha dos conselhos municipais, ela é uma entidade que pode ser fiscalizada a qualquer tempo, porque ela é uma entidade que tem CNPJ, então ela é uma entidade que pode ser também acompanhada e fiscalizada pelo Ministério Público, pelo Judiciário... Ela passa a ter um cunho (...) público também. (...) Eu sou uma não-governamental... Isso é uma dificuldade que algumas entidades têm de entender, que ela é pública (...), ela não é privada... Ela é pública porque ela recebe recurso público, porque ela tem que prestar conta, porque ela tem que seguir a linha daquele projeto técnico que ela está executando, porque ela tem que seguir o todo da cidade, ela tem várias articulações, e também porque a sociedade civil está fazendo também este acompanhamento, através da CORAS, através dos conselhos, porque tem a função de fiscalizar, assim como o órgão que convênio (...). E às vezes é por falta de entendimento, mas as pessoas na maioria das vezes conseguem compreender isso... (Extrato de fala de Gestor Governamental FG)*

A respeito do **processo de convênio**, o governo e a sociedade civil manifestam o seguinte:

Quadro nº 26: Processo de Convênio

Governo / FASC	Sociedade Civil
----------------	-----------------

<p>As instituições elas tem que demandar no Orçamento Participativo, (...) aí a assistência ela vai disputar com todas as outras políticas no OP as demandas para a região. Depois dessa disputa no OP, (...) dependendo da localização do ranking que a assistência fica, tu vai ter mais ou menos recurso. Então, para assistência foi destinado no OP tanto para região X, agora dentre os programas de assistência o quê que essa região vai solicitar, (...) e aí essa discussão também é definida nos espaços do OP (...). Superada esta etapa, (...) vai-se para outra etapa que é: quais as instituições nessa região que vão ser as que vão conveniar para execução desses programas, esse é o terceiro momento. Sendo que existe uma instância além do Orçamento Participativo, que aí tem haver com a política de assistência, que são as instâncias consultivas do CMAS que são as CORAS, (...) que vai definir também a lista de instituições que vai estar apta a fazer este conveniamento, conforme a necessidade, a região, o vazio de atendimento, quer dizer aí você vai observar uma série de indicadores para fazer o conveniamento da instituição. Definido isso, essa instituição ela tem que ter assento já, participação nessas instâncias, ela tem que participar da CORAS, ela tem que ter participado do OP, porque ela não vai ser indicada a conveniar se ela não participa desses espaços de definição da comunidade. (...) então a instituição X vai assinar um termo de convênio com a FASC para executar o determinado programa. Esse programa ele tem um projeto técnico que prevê para execução desse programa uma série de questões (...), dependendo da característica do programa a ser executado pela instituição. (Extrato de fala de Supervisora CRB)</p>	<p>Eu conheço. Sempre se lutou que fosse através do Orçamento Participativo para ter muito claro onde os recursos iriam, as demandas da comunidade. Esse ano mudou, o contrato diz que quem já tem convênio então que faz a troca de faixa, isso ainda está meio dúvida, porque daqui a pouquinho tu está favorecendo quem tu quer, ainda se questiona um pouco isso, mas o conselho de direitos da criança e do adolescente aponta e o ECA aponta que a criança tem prioridade e não pode esperar como o Orçamento Participativo. Por isso que existem os conselhos, os conselheiros, para avaliar realmente se a instituição precisa trocar de faixa, se ela faz esse atendimento, se isso é importante, o trabalho... Por que aí o trabalho da entidade fica reconhecido na região.</p> <p>Acho que eles ficam seis meses fazendo um trabalho social (...) sem verba nenhuma, aí fazem visitas, vêem o estabelecimento, se é necessário mesmo, se a comunidade está precisando mesmo daquele convenio, daí... Eu acho que é assim. (Extrato de fala de ASS Trabalhador)</p>
<p>(...) no Orçamento Participativo ou desistência. O orçamento participativo, demanda da comunidade ou desconvenimento de uma Ong ou descredenciamento dela mesma, abandono das metas. O mais comum é realmente via Orçamento Participativo. (Extrato de fala de Gestor Governamental CC)</p>	<p>Na verdade é com a mantenedora, eles fizeram um convênio, tem um projetinho da própria FASC, e eles delegaram a função para a organização X, que comportava, tinha suporte para isso. (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)</p>

<p><i>Tem duas formas. Tem a forma que a FASC tem a demanda do atendimento, (...) então se abre um edital. (...) normalmente CMAS, FASC e CMDCA comendo, fazem a avaliação. (...) tu avalias, o projeto está ok, vai para o CMAS, CMAS faz a resolução, vem a resolução para a FASC que faz o convênio com a entidade que foi beneficiada. (...) ou via Orçamento Participativo. Tu vai lá, demanda no OP, é feita a visita da tripartite, é dado o ok pelo OP, aí o CMAS faz a resolução, é aí é feito o conveniamento. (Extrato de fala de Gestor Governamental FG)</i></p>	<p><i>Muito bom. O processo de conveniamento foi muito bom, maravilhoso, para mim foi maravilhoso, nosso sonho... Foi garantido pelo OP, mas foi conveniado pelo governo Fogaça, pelo Nilo, presidente lá da FASC, na época disseram que roubou e fez e aconteceu... Por mim, se ele roubou, ele me deu as minhas metas... (Extrato de fala de ASS Gestor)</i></p>
---	--

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

Os agentes do governo afirmam que o **processo de conveniamento** pode ser através do Orçamento Participativo; através de desistência de metas ou desconvenimento, sendo as metas transferidas para outra organização; ou ainda através de editais. Esse processo com a implantação do SUAS, deve passar por algumas modificações, onde o Orçamento Participativo deverá apenas aportar verbas complementares, a medida que:

O financiamento deve ter como base os diagnósticos socioterritoriais apontados pelo Sistema Nacional de Informações de Assistência Social que considerem as demandas e prioridades que se apresentam de forma específica, de acordo com as diversidades e parte de cada região ou território, a capacidade de gestão e de atendimento e de arrecadação de cada município/região, bem como os diferentes níveis de complexidade dos serviços, através de pactuações e deliberações estabelecidas com os entes federados e os respectivos conselhos. (PNAS, 2004, p. 32)

Para alguns agentes da sociedade civil, esse processo de conveniamento não está muito claro, o que enfraquece o processo de participação e mobilização. E ainda há um gestor que coloca seu interesse privado acima até mesmo da honestidade e ética.

A seguir, o **processo de supervisão** é descrito pelos sujeitos pesquisados:

Quadro nº27: Processo de Supervisão

Governo / FASC	Sociedade Civil
<p><i>(...) a supervisão do programa conveniado que implica supervisionar a execução do programa no aspecto técnico, (...) as condições, a qualidade dos atendimentos se é compatível ao proposto no projeto técnico. (...) administrativo também e financeiro, porque é uso do recurso público então tem o</i></p>	<p><i>Eu acredito que deveria ser mensalmente, na verdade eu estou aqui há 6 meses e eu tive três supervisões. (...) talvez a supervisora tenha que ir em todos eles (os serviços) e não deu conta, eu vejo que deveria ser mais efetivo, (...) a proposta é mensal, mas não aconteceu. Geralmente</i></p>

<p>setor que acompanha a prestação de contas desse recurso. (...) indicando as adequações que forem necessárias. Normalmente, a gente faz avaliação anual dos convênios e, aí há um parecer da FASC, que é a supervisão faz.</p> <p>“(...) é um trabalho que é feito na região. (...) a supervisão ela tem um projeto técnico que delimita atribuições, fluxos, periodicidade de acompanhamento. (...) a periodicidade obrigatória de visita é mensal, mas dependendo da situação (...) tu pode ter um período de tempo menor que isso para retornar a uma instituição. (...) a regionalização, que é uma obrigatoriedade da supervisão realizar e há a obrigatoriedade das instituições participar, que é mensal, existem instâncias de reunião dos dirigentes das instituições, que também é mensal, então são tanto instâncias de reunião como formas de acompanhamento e visita previstos no projeto. (Extrato de fala de Supervisora CRB)</p>	<p>quando a gente tem supervisão é mais assim questões de entrega de alguma documentação que a FASC precisa (...) para fechar com os dados que ele tem. Por exemplo, das três que eu tive, uma delas foi quando eu estava entrando no campo, aí ela veio para acompanhar, mais aquela questão de acolhimento, dar um suporte, a outra que eu tive foi em agosto ou setembro – um dos dois, que foi a questão de acompanhamento mesmo, saber como que estava acontecendo as coisas, como é que estava o programa, quantas pessoas tinham, quantas ingressaram, quantas que iam ingressar, mais essa questão de acompanhamento, ver como estava se dando a sistematização como um todo, e a última foi a questão mesmo de dados, esses dados para poder fechar o relatório, (...) a gente fez uma avaliação do programa, avaliação da instituição, (...) ela veio com perguntas, tipo um estudo dirigido, com perguntas e a forma já pronta. Então o que eu vejo? (...) ela é parceria nesse sentido da escuta, escuta com certeza, (...) mas eu vejo que não tem aquela coisa da parceria no sentido de encaminhar, fazer encaminhamentos, ver soluções, soluções não é a palavra, mas poder pensar juntos, isso a gente não tem. (...) tu percebe que tem muito a questão política, que tem muito a questão de hierarquia, tem muita questão de não se envolver, muita questão de querer trocar: “não quero mais ficar nessa região, quero ir para outro lugar, mas por enquanto eu tenho que ficar aqui”, estas questões de poder. (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)</p>
<p>O processo de supervisão ele é um processo de acompanhamento do trabalho, uma reflexão sobre o trabalho desenvolvido, contribuição técnica às ações que estão sendo desenvolvidas. Ela tem os seus limites, na medida em que tu não consegues acompanhar o cotidiano da instituição, tu tens uma periodicidade, tu vais uma vez por semana. A supervisão se dá dessa forma, acompanhando reunião de equipe e reunião geral e a partir daquelas situações que vão sendo pautadas nas reuniões a gente consegue identificar como é que está sendo o trabalho, como é que são as concepções, é um exercício de reflexão, (...) que precisam ser trabalhadas e revistas com o grupo e provocadas, numa discussão de caso, por exemplo, isso aparece muito claramente, na medida em que as pessoas se manifestam, em que colocam que o usuário não tem esse direito, coisas desse tipo que a gente ainda vê. (Extrato de fala de Supervisora CRE)</p>	<p>(...) ela vem aqui uma vez por mês. (...) fica um pouco, dá uma olhada, (...) ela analisa, ela vem, ela faz perguntas. Nós como educadoras, ela raramente fala com a gente. Ela fala com a coordenadora e com a Dirigente. (...) ela olha a lista de chamada. (Extrato de fala de ASS Trabalhador)</p>

<p><i>Todos os serviços que hoje estão na CRE são de média e alta complexidade, então são serviços que (...) precisam ter um acompanhamento integrado. Nos serviços próprios a supervisão ela é semanal, nos serviços conveniados ela acontece no mínimo de quinze em quinze dias, e na medida em que uma situação exige um acompanhamento mais próximo, tu vai mais próximo. E qual é a função? A função é tu ir lá e fazer um acompanhamento do todo, (...) da ponta até o gestor geral. Em algumas situações tu vai fazer discussão de caso, tu vai fazer discussão de como está aquele processo de acompanhamento, como que estão as articulações, se o trabalho está acontecendo. (...) também é função da supervisão poder acompanhar (...) se a entidade está entregando a prestação, porque isso interfere diretamente no trabalho. Em algumas situações a supervisão também trabalha com usuário de serviço, numa situação de poder estar avaliando, poder também estar ajudando nesse processo de vinculação com o trabalho. (Extrato de fala de Gestor Governamental FG)</i></p>	<p><i>E a supervisora não te avisa o dia que vai, a Silvia até avisa, mas a maioria não avisa. Então ela chegou, olhou no cronograma dela, olhou na parede (mostra onde fica fixado o cronograma), e olhou as crianças, se não estiverem de acordo esses três, com os documentos que foram apresentados ela te chama, “por que aquela atividade esta fora da...?”, daí se o dirigente não está ali, depois vai ter que responder, aí é chamado lá na FASC. Então, às vezes é até difícil a gente se afastar de entidade conveniada por causa disso.</i></p> <p><i>A supervisão acontece assim uma vez por mês... Depende, porque às vezes é uma supervisora para dez entidades, então às vezes num mês ela não tem condições de tempo... Aí demora um pouco mais. (...) (Conversa) só com a coordenadora pedagógica, a parte administrativa ela não se envolve, porque isso aí é direito lá com a FASC, lá no CTAC. (...) vem, divulga os seminários, reuniões de equipe, formação dos educadores, aquelas reuniões ali que tem itinerante, que é uma vez por mês em cada SASE (...).(Extrato de fala de ASS Gestor)</i></p>
---	--

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

O Processo de supervisão é trazido primeiramente pela equipe técnica de supervisores da FASC, como “deveria” funcionar, ou seja, com um processo de supervisão à execução dos programas, tanto no aspecto técnico, administrativo e financeiro, indicando adequações quando necessário. Anualmente é feito uma avaliação das entidades conveniadas (nosso enfoque, apesar de que os serviços próprios também recebem supervisão). A supervisão tem uma periodicidade, teoricamente quinzenal para serviços da rede especializada e mensal para rede básica. O processo de supervisão deveria ser um processo de acompanhamento de todo trabalho desenvolvido pela entidade, onde fosse proporcionado um espaço de reflexão e de contribuição técnica. Reconhecem seu limite à medida que não é possível acompanhar o cotidiano da entidade. O que fica ainda mais complicado quando não se consegue cumprir nem com as visitas mensais estabelecidas.

Porém, com base nos dados coletados através das entrevistas e das observações, podemos perceber que o processo de supervisão é um dos pontos



mais frágeis da relação Governo e OSC, pois muitas vezes acaba se tornando um processo restrito à burocracia, onde as supervisoras não conseguem estabelecer vínculo com a equipe da entidade conveniada, muito menos contribuir e respaldar tecnicamente.

Salientamos nosso entendimento de que não se faz supervisão nos serviços conveniados e sim nas unidades próprias, onde o nível de hierarquia é diferente. Nas entidades conveniadas o que deve ser feito é assessoria<sup>41</sup> (monitoramento, mais apoio técnico).

Cabe ao poder público conferir unidade à rede socioassistencial, “rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral”, com padrões de qualidade passíveis de avaliação. “Essa mudança deverá estar contida nas diretrizes da política de supervisão da rede conveniada que definirá normas e procedimentos para a oferta de serviços” (PNAS, 2004, p. 32).

A FASC estabelece algumas **exigências** em virtude da manutenção do convênio, as quais são sinalizadas pelos sujeitos pesquisados:

Quadro nº 28: Exigências da FASC para manutenção do convênio

Governo / FASC	Sociedade Civil
<p><i>Primeiro tem uma exigência que é a nível legal, que é em nível de repasse de recurso, tem um contrato de convênio, tem toda questão da prestação de contas, que é baseado nas leis municipais, (...) e depois tem toda a questão mais técnica, (...) que é fazer o atendimento dentro do perfil, que é manter o atendimento ininterrupto, que é ter técnicas adequadas, que é prestar um atendimento... com qualidade.</i></p> <p><i>Se por ventura descumprir, claro que tu vai ter que ter muito cuidado, fazer o acompanhamento sistemático para ver o que está acontecendo, tu tem que dar o suporte primeiro. (...) tu vai chamar a entidade, tu vai conversar, tu vai avaliar, tu vai fazer um trabalho, tu vai chamar a equipe, (...) tu vai fazer uma intervenção, e aí tu vai ver se é caso de desconvenimento ou não. (...) Se é uma situação grave sim, com a maior brevidade</i></p>	<p><i>A permanência das crianças sem muitas faltas, a criança tem que estar estudando. (...) e tem que saber se necessitam mesmo daquela vaga, se aquela criança necessita mesmo estar ali naquele SASE. (Extrato de fala de ASS Trabalhador)</i></p>

<sup>41</sup> Definimos assessoria “como aquela ação que é desenvolvida por um profissional com conhecimentos na área, que toma a realidade como objeto de estudo e detém uma intenção de alteração da realidade”. Não será o assessor que irá intervir, mas irá propor caminhos e estratégias à equipe que assessora, e estes têm autonomia em acatar ou não suas proposições (MATOS, 2006, p. 32).

<p>possível (...). Mas, tu tem um fluxo a seguir, (...) tem que articular os conselhos, nenhum desconhecimento pode ser feito sem o conhecimento dos conselhos, a não ser que seja uma situação grave, mas a gente tem que comunicar, ou pode acontecer, como já aconteceu, da FASC receber uma ordem judicial de substituir a entidade, e a FASC tem que cumprir. É muito complicada essa relação". (Extrato de fala de Gestor Governamental FG)</p>	<p>Dentro do contrato de convênio, tem... Assim, a responsabilidade é muito grande viu, quando uma entidade, um dirigente assina um contrato de convênio, porque a verba pública, tu não pode atrasar a conta da luz, até pode, eu atraso, que eles olham ali assim, (...) pagou a conta dia 09, no dia 01 foi depositado o dinheiro, (...) deu um juro. Aquele juro tenho que levar em espécie e fazer uma justificativa... Então assim, é detalhado o convênio da FASC, centavo por centavo. É muito exigente... Não é exigente, é que é assim, o CTAC repassa o convênio, em cima tem uma auditoria, mais em cima tem a CRB, e a Fazenda é que repassa a verba, então são vários lugares.</p> <p>A exigência de todo esse cronograma de atividades... A FASC não se envolve com quem que você contrata, isso daí eles não se envolvem, não querem nem saber quem você contrata, a exigência e isso aí, e muita oficina e muita atividade (...), tu vai elaborar o projeto político pedagógico lá do teu SASE, aquele cronograma tu vai entregar tudo para FASC, com tudo isso aqui, a lista das crianças, a chamada das crianças mensalmente tem que mandar, porque tem que saber se realmente tem aquele número de crianças ou não. e outra coisa (...) tem que ter (...) os 70% no CMAS e no CMCDA, isso daí é o principal, se não você não faz o conveniamento. (Extrato de fala de ASS Gestor)</p>
<p>E essa instituição também ela apresenta um plano de trabalho antes do conveniamento, esse plano de trabalho ele tem que ser combinado com esse projeto técnico, porque a instituição ela tem acesso ao projeto técnico para apresentar um plano de trabalho para aquele programa que ela se propõe a executar.</p> <p>Numa avaliação anual onde a FASC indica que há uma precarização do atendimento, que a qualidade não é a indicada necessária, que tem que haver um investimento em capacitação da equipe que executa, então, é papel da FASC ir indicando o que é necessário fazer para melhorar a qualidade daquele atendimento, (...) você tem que dar prazos, você tem que estar negociando, tem que estar construindo com aquela organização isso, e muitas vezes isso surte um efeito, muitas vezes aquela instituição acaba pedindo a ajuda da própria FASC para poder organizar melhor, se estruturar melhor, capacitar, dependendo do que está sendo indicado ou apontado na avaliação. Então, o desconhecimento realmente é quando já se tentou todas as possibilidades, todas as alternativas ou a outra possibilidade é quando há um fato muito grave e, aí é algo que ultrapassa a</p>	<p>(...) existe um controle, mais que tu vê que deixa a desejar em minha opinião (...). Bom as exigências pelo que eu vejo são as mínimas possíveis, que é o básico, um local adequado para a assistente social poder atender, que faça a contratação de um técnico, um espaço adequado, são esse tipo de exigências, uma coisa mais assim, como que vai ser operacionalizado o programa... Para mim é pouco, eu acredito que deveria ter uma fiscalização bem maior. (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)</p>

<p><i>FASC (...) e já vai para o Ministério Público, por exemplo: má utilização de recurso, desvio de recurso, que aí já passou da questão técnica, administrativa e já virou crime, mas aí é mais simples, porque está declarado, está comprovado, então só se faz o desconvenimento e se encaminha para o Ministério Público”. (Extrato de fala de Supervisora CRB)</i></p>	<p><i>Prestação de contas. Só.. (Extrato de fala de EB Gestor)</i></p>
<p><i>(...) chega uma supervisora lá uma vez por mês numa ONG, “mas aqui tem que ter 80 criança do SASE só tem 40”. Que que é isso? “Vou vir amanhã”! Aí realmente vai lá no outro dia tem 40. Desconvenimento. (...) daí tu vai ver os outros problemas. (...) e tu vai tirar o SASE? Quantas crianças tem desassistidas ali? Faz o seguinte vai participar junto gestor. Pega a tua assistente social do módulo da região, põe sentada junto com o gerente da ONG, passa um a um os casos... não tira! Age! (...) não é tão simples... pode reduzir metas. (...) é diferente tu dá pra alguém executar alguma coisa e só ver ela no final e dizer e aí fez? Não fez, tchau, tira. Outro é tu dar o dinheiro e dizer, como é que está, me dá um relatório... a pessoa se sente estimulada ao invés de se sentir fiscalizada. (...) porque vou te dizer quando o CMAS chegar ao nível de deliberar a extinção de um convênio por exemplo o mais grave de tudo pra mim é isso... o que eu acho é que falhou a FASC também primeiro, falhou no termo de não ter visto isso desde o início no convênio de deixar... não ter o caráter orientativo na supervisão que é o mais grave pra mim (...). (Extrato de fala de Gestor Governamental CC)</i></p>	<p><i>Tem o contrato. (...) É a supervisão que vem olhar, se está executando o programa certo (...). Eu e o X fazemos os planos de trabalho. (...) É tipo uma prestação de contas que tu faz. Tu apresenta todos os relatórios, toda a tua demanda de atendimento (...). (Extrato de fala de EB Trabalhador)</i></p>

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

Cada programa tem suas exigências específicas, de acordo com o projeto técnico elaborado pela FASC. De modo geral, de acordo com os sujeitos do governo, há exigências legais, como a administração do recurso repassado, cumprimento do contrato de convênio e prestação de contas, além das exigências técnicas, que seria realizar o atendimento dentro do perfil do público, manter o atendimento ininterrupto e de qualidade, e apresentar o plano de trabalho de acordo com o projeto técnico.

As OSC, além das exigências específicas de cada programa que executam, trazem a questão da administração da verba pública, da prestação de contas e contrato de convênio, além dos 70% de frequência nas reuniões da CORAS. Para um dos sujeitos as exigências são poucas, prejudicando, ou não efetivando, a qualificação dos serviços prestados, principalmente no que diz respeito ao acompanhamento técnico, que é o que acaba sendo mais frágil.

Os agentes da FASC falam sobre a questão do desconvenimento. O gestor, com cargo de confiança, fala como se as supervisoras fossem “levianas”, que por qualquer motivo e sem diálogo realizassem o desconvenimento. As supervisoras trazem que, quando há algum tipo de irregularidade, primeiramente se faz um acompanhamento mais sistemático; caso não consiga se reverter a situação, tem um trâmite a seguir. A FASC não tem poder de desconveniar, ela aponta, sugere, e encaminha a situação para o Conselho, que é quem pode realizar o desconvenimento. A exceção é situações que chegam ao Judiciário.

Um dos sujeitos aponta que as organizações da sociedade civil são heterogêneas, com características, condições e projetos bem diferentes, e por isso se faz preciso ter um olhar diferenciado para cada uma delas. As mais precárias geralmente são as que se localizam em regiões também muito vulneráveis. O que, segunda o sujeito, traz o grande dilema: se desconveniar, não estaremos piorando a situação? E como fazer para alterar a realidade dessa organização?

Porém, acreditamos que depende da situação em que se encontra a OSC. Ao invés de servir como justificativa, essas regiões mais vulneráveis precisam contar com a presença efetiva do Estado. E há algumas OSC que realmente devem ser desconveniadas, principalmente quando existem riscos para a integridade de crianças ou idosos, quando há corrupção, entre outras situações. A fala mostra que a FASC valoriza a capilarização da rede, mas não pode compactuar com violações de direitos ou desvios de recursos públicos:

*É claro que na cidade há uma diversidade muito grande de condições de atendimento em funções das características dessas organizações da sociedade civil, tem organização de todo tipo, tem organização bem financeiramente, instituições que são grandes, instituições que utilizam um recurso do convênio e colocam também um aporte da própria instituição; tem outras organizações que dependem exclusivamente desse recurso para existência e execução do programa, às vezes, associações de moradores de comunidades com muita dificuldade, quanto mais difícil a localização, quanto mais precárias as condições dessa instituição, claro que mais difícil é para*

*dar conta do que está proposto e, contraditoriamente, mais necessária é a existência desse programa nesse lugar. Então, há um esforço no sentido de manter um diálogo com essas instituições para garantir minimamente a qualidade dessa execução. (...) temos dificuldades, mas por outro lado, existe um ganho muito grande que é o tamanho dessa rede da assistência na cidade, que está espalhada em todo canto, em toda a comunidade, vila, tu tem alguma organização executando algum programa conveniado com a FASC, seja ele de criança, adolescente, família”. (Extrato de fala de Supervisora CRB)*

As formações dos supervisores da FASC são: Pedagogos, Professores de Educação Física, Psicólogos e Assistentes Sociais. No que diz respeito à formação relacionada com a supervisão, percebemos que há uma grande carência de formação:

*“Na discussão da política tem diferença (a formação dos supervisores). Supervisão na FASC é algo que precisa ainda ser muito qualificado, isso é histórico na FASC. A gente teve alguns, poucos encontros, poucas capacitações em relação a supervisão, (...) é uma demanda que os técnicos trazem, que a gente traz para a instituição já de muito tempo, de ter mais capacitações sobre o processo de supervisão, por que as capacitações acabam sendo programáticas (...). Não sei como é que se configura, se o próprio material do SUAS não cita a supervisão como uma ação na política. E eu acredito (...) que é fundamental tu ter esse acompanhamento sistemático, não só como qualificação do atendimento, mas como circulação do conhecimento na instituição no momento em que tu vêes como é que realmente a situação está sendo executada na prática, e que projetos que estão sendo pensados, que precisam ser alterados no decorrer... se não acontecer essa circulação, (...) fica um projeto no papel e uma execução completamente diferenciada sem uma interligação entre os dois”. (Extrato de fala de Super CRE)*

No que diz respeito à participação da sociedade civil na **Formulação da Política de Assistência Social**, os sujeitos pesquisados indicam que:

Quadro nº 29: Formulação da Política de Assistência Social

Governo / FASC	Sociedade Civil
<p><i>Participam da elaboração da política, participam nas CORAS, onde se discute (...). Eles têm vários espaços, tanto tem ações que o governo aponta e propõe quanto à sociedade civil demanda como necessidade de atendimento, (...) normalmente quando tem uma proposta nova, essa proposta ela circula, ela circula no conselho, ela circula no OP, ela circula na mídia (...), mas acho que a partir do conselho ela (sociedade civil) participa mais efetivamente na formulação.</i></p>	<p><i>Participam, através dos fóruns, das reuniões que tem com a prefeitura, enfim, participam de alguma maneira sim. (...) por exemplo, no espaço da rede da CORAS que eu participei em alguns encontros, na questão da experiência que ela tem, trabalhar, questão de discussão de casos, de como eles vem fazendo, o que eles precisam, melhorias, eles apontam, eles identificam as necessidades que eles tem, isso eu vi bastante, pelo que eu vi nessas reuniões. (Extrato de fala de EB Trabalhador AS)</i></p>

<p>No geral os projetos migram do Estado. (...) existem entidades que encaminham para a FASC propostas que são analisadas, propostas de projetos, o fórum de entidades – por isso que estou te dizendo, é muito mais a partir de instâncias, que tem um poder maior de articulação e de apresentação, mas tanto no conselho, como chega na FASC propostas de ações, propostas de projetos que são analisadas, que são conveniadas. (Extrato de fala de Supervisora CRE)</p>	<p>Acho que não. As entidades só executam. Eu acho, é o meu modo de ver. Eu não posso falar mais porque eu não tenho muito conhecimento sobre isso. (Extrato de fala de ASS Trabalhador)</p>
<p>(...) a instância máxima de deliberação da política de assistência no município é a conferência e a conferência é composta pela sociedade civil e pelo governo nas suas várias formas de representação. Então, quem delibera na verdade a política de assistência é a conferência, abaixo da conferência está o CMAS que também é composto pela sociedade civil, então a sociedade civil é protagonista da formulação da política, te diria que tem papel fundamental na formulação da política, porque se a sociedade civil não propõe na conferência e se a sociedade civil não propõe no conselho, que tem acento paritário... a política é formada disso, com certeza. (Extrato de fala de Super CRB)</p>	<p>(...) algumas participam, outras não. As que são mais ativas e as que dependem mais, participam, as outras são muito paradas, devagar quase parando. (...) as entidades são muito movidas ainda pela legislação. E uma vez que afeta o bolso ou algum interesse, eles se mechem, senão pára, morre. Ainda não somos democráticos. Esse é o problema. Queremos ser democráticos, mas não participamos. Essa é a sociedade civil. (...) quem tem assento em conselho participa mais diretamente. E nos fóruns. (Extrato de fala de EB Gestor)</p>
<p>Na verdade, as não-governamentais têm os seus fóruns para participar, que é a CORAS, os conselhos municipais de assistência e da criança e adolescente, porque todo e qualquer projeto que é feito em nível de município passa pelos conselhos, assim como os projetos das não-governamentais também passam por lá, então se fazem representar nesses espaços. Toda vez que se vai elaborar, que a FASC elabora um projeto X passa por esses programas que tem representantes da sociedade civil. (Extrato de fala de Gestor Governamental)</p>	<p>Olha, isso eu venho trazendo para o conselho, para a CORAS, até a última pauta foi essa, a questão do SUAS, de que a gente tem que apontar o que a região, até para eles poderem respeitadas as regiões e a cultura que se tem aqui, de que a gente quer ajudar na política sim do SUAS. Principalmente do SUAS que as entidades ainda não entenderam qual vai ser o papel delas. Elas ainda estão com risco de construir tudo isso e ao mesmo tempo daqui a pouco elas ficarem fora. A gente vê ainda que elas tem muita dúvida, e quando se pergunta, “ah não, isso ainda não foi deliberado no conselho”, realmente não foi ainda, mas quando você traz sugestão, “isso não poder assim, tem que ser assado”. (...) Então não é construção junto. No momento que tu diz que não foi aprovado, e que tu traz uma sugestão e eles dizem que não é, então as coisas ficam dúbias. Eu estou trabalhando isso dentro da minha CORAS. (Extrato de fala de EB Trabalhador)</p>

<p>FG)</p> <hr/> <p><i>Os assistentes sociais que se acham na ponta (...) são as menos consultadas à pensar as políticas públicas, quem pensa (...) é um núcleo da FASC... Técnicos que ficam no gabinete. (Extrato de fala de Gestor Governamental CC)</i></p>	<p><i>É a sociedade civil, participa ativamente da formulação. Por exemplo, assim... Vem uma verba lá da assistência social, lá de Brasília, essa verba não vem direto para a FASC, ela tem que passar lá pela CORAS, pelo CMAS e pelo CMDCA, entendeu? E quem é CMAS e CMDCA? A sociedade civil. Então, quem é que delega? A FASC só faz o repasse, é a sociedade civil. A sociedade civil ela tem 70% de participação e o governo só tem 30%. Então o nosso papel enquanto sociedade civil... Nós temos 70% de participação na busca e distribuição da verba, porque a FASC só repassa, a FASC não faz nada, o que ela faz? (...) CMAS é sociedade civil, CMDCA, Fórum das entidades, entidades, tudo isso daí é sociedade civil (...).(Extrato de fala de ASS Gestor)</i></p>
---	--

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

Podemos perceber que tanto governo quanto sociedade civil acreditam que a segunda pode participar nas instâncias em que tem assento, assim como nas conferências da assistência social, discutindo, sugerindo, demandando, aprimorando, enfim, construindo conjuntamente a política de assistência social. Porém, os programas geralmente partem das instâncias de governo, que têm mais poder de articulação, além de estrutura e corpo técnico qualificado, mas escutando a sociedade e tendo por base as deliberações.

Entre os sujeitos da sociedade civil, há quem acredite que as organizações da sociedade não participam da formulação da política. Outro sujeito além de acreditar que a sociedade civil participa, desvaloriza o Estado. Outro aponta que algumas participam, realizando uma crítica à frágil participação da sociedade civil, que algumas vezes é movida por interesses privativos, e, finalmente, há ainda quem não se sinta – em alguns momentos, tendo espaço para participar, onde a FASC não estaria aberta a esse processo de construção conjunta.

Nesse sentido, gostaríamos de destacar a fala de um dos sujeitos, que sinaliza a necessidade dos agentes que compõem a representação da sociedade civil nas instâncias de controle social, terem um aprofundamento do debate, deixando de priorizar as “metas”:

*a CORAS, por exemplo, elas têm que amadurecer mais a discussão da política, aprofundar mais alguns conceitos, alguns conteúdos da assistência para não ficar a discussão só no aumento de metas (...).*

*Eu acho que hoje a contribuição e a definição da política é igual, por que a sociedade civil define junto com o poder público (...), na conferência primeiro e depois no CMAS. (...) Muitas vezes você vê pessoas muito aguerridas, muito disponíveis em determinadas regiões, mas (...) é preciso que as instâncias da sociedade civil se aprofundem mais nesses conceitos, (...) aprofundar necessidades, poder fazer um mapeamento de indicadores de vulnerabilidades, propor determinados programas para região com base nessas referências de indicadores (...) (Extrato de fala de Supervisora CRB)*

No que diz respeito à **relação propriamente dita, entre as organizações da sociedade civil e a FASC**, trazemos as avaliações realizadas pelos agentes das duas instâncias:

Quadro nº30: Relação FASC e OSCs

<b>Governo / FASC</b>	<b>Sociedade Civil</b>
<p><i>(...) o poder público é igual ao feijão só funciona com a panela de pressão. Então já mostra que as demandas da sociedade civil não são atendidas.</i></p> <p><i>(...) nós temos uma boa relação com as ONGs, com todos os conselhos (...) eles tem que dizer porque vieram então lógico que (...) cada um vende o seu peixe, (...) mas com as ONGs propriamente ditas é ótima a relação, ótimo”.</i></p> <p><i>(Extrato de fala de Gestor Governamental CC)</i></p>	<p><i>É uma relação tumultuada. Por quê? Porque eles precisam da FASC, mas ao mesmo tempo eles não aceitam, porque (...) a sociedade civil acha que dá conta das políticas sociais, eles acham que conseguem dar conta do trabalho da prefeitura, do governo. Por quê? Porque a prefeitura, o governo, enfim, delega as funções, abriu mão para a sociedade civil tomar conta. Então, a gente vê que é muito tumultuado. Por quê? Porque é essa questão, eles não aceitam, ao mesmo tempo em que existe os convênios, eles não querem que a prefeitura “se meta”. (...) conflituosa, é uma relação conflituosa, mas é abafada, é invisibilizada, não aparece... tu analisando consegue perceber.(Extrato de fala de EB Trabalhador AS)</i></p>
<p><i>Eu acho que é uma relação de forças, acho que é uma correlação de forças (...). (Extrato de fala de Supervisora CRE)</i></p>	<p><i>(...) Acho que é tranqüila... Porque a FASC está sempre ajudando a instituição, a instituição não seria nada se não tivesse a FASC, para mim é tranqüila. (Extrato de fala de ASS Trabalhador.)</i></p>
<p><i>Uma relação política, de parceria, em alguns momentos tensa, em outros momentos mais tranqüila... Como em qualquer relação política, de interesses, em alguns momentos convergentes, em outros momentos divergentes. (...) é uma relação de execução da política (...) e que existe uma construção ao longo desses anos todos, (...) a relação é essa relação política de construção conjunta, que os interesses vão ser modificados conforme o momento e a necessidade. E nessa história não tem mocinho nem bandido. (Extrato</i></p>	<p><i>(...) pelo que eu escuto é uma relação meio turbulenta, meio conflituosa. Todo mundo reclama da FASC, (...) que não repassa o dinheiro no período exato, que demora pra liberar a prestação de contas, que é mal atendido, que o pessoal vai lá e fica horas e horas para entregar uma prestação de contas, que chega lá e o pessoal faz de conta que atende e fica lá de trololó e trololó enquanto estão ai esperando. É isso que a gente escuta da FASC. (...) essa é a crítica que se escuta, porém não é só nossa, é de todo mundo. (Extrato de fala de EB Gestor)</i></p>



<i>de fala de Supervisora CRB)</i>	
<p><i>Eu acho que a relação com as não-governamentais ela é boa, equilibrada, no sentido de que tem muita entidade conveniada, que tem trabalhos de qualidade, e que fazem o trabalho voltado para o público atendido. Claro que, no nosso trabalho do dia-a-dia, não existe nenhuma relação que não tenha problema, então claro, às vezes tem alguma dificuldade que pode ser tanto da FASC como da não-governamental que tem que tentar resolver, e é isso que tem que sentar e fazer essa discussão caso a caso, situação por situação. (Extrato de fala de Gestor Governamental FG)</i></p>	<p><i>Olha, sabe o que eu vejo na FASC? A FASC tem um certo medo, posso dizer assim, das entidades sociais. Medo mesmo. Por quê? Por que se nós não quisermos, se a nossa região não quiser que a X (presidente da FASC) fique, ela não vai ficar (...). Por quê? Porque todos da FASC são cargos de confiança do prefeito que assumiu. A gente chega lá com dez entidades, que são as nossas aqui, por exemplo, “Prefeito, a gente não está sendo bem atendido, está acontecendo isso e isso na FASC, na nossa região...”, ou ele faz a substituição, ou ele vai fazer ela se adequar com as nossas modalidades, porque o prefeito não vai querer que eu faça campanha contra ele... Essa é a parte da política, a parte importante. (...) Então existe muito respeito diante dos governos, com essa equipe de trabalho, que a grande maioria é tudo voluntário.(Extrato de fala de ASS Gestor)</i></p>
	<p><i>Ela está bastante bem, assim, em termos de relação. Mas ela sofre a burocratização... A FASC, ela é um órgão popular, então ela deveria estar continuamente aberta para receber todo mundo lá e hoje as entidades tem uma dificuldade tremenda para conseguir falar com a presidente. O usuário deveria ter acesso à conversa com a presidente e não tem. O usuário deveria poder conversar com a técnica e ele não pode. Então a FASC tem esse problema muito sério. (Extrato de fala de EB Gestor Mantenedora)</i></p>
	<p><i>Olha, a gente sempre tenta garantir que o gestor público, seja ele quem for, garanta que fique sempre numa política pública as coisas, esse é o entendimento que se tem com as entidades e a Fundação. Que a sociedade civil ela presta um serviço (...). A sociedade civil às vezes ela se posiciona contra em algumas coisas, mas com medo que volte o retrocesso. Às vezes tem alguém lá que eles não simpatizam, ou que não seja do mesmo partido. (...) E às vezes eles entendem que o conselho é um inimigo, mas acho que não é a questão... Até é bom que tenha várias opiniões, imagina se todo mundo optasse pelo amarelo, o que seria do vermelho. (Extrato de fala de EB Trabalhador)</i></p>

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

Entre os agentes governamentais, dois avaliam a relação entre FASC e OSC como boa, sendo que um destes sinaliza que no cotidiano todas as relações enfrentam dificuldades que precisam ser resolvidas com diálogo. Os outros dois

avaliam como uma relação política, uma correlação de forças, em alguns momentos mais tensa, em outros mais tranquila, dependendo dos interesses que estão em pauta. Um destes sujeitos enfatiza que é uma relação de execução e construção da política, sendo que nessa relação “não tem mocinho nem bandido”.

Um dos agentes governamentais diz que o poder público não atende às demandas da sociedade civil, se não for pressionado. Esse sujeito, antes de ser cargo de confiança neste governo, trabalha em uma OSC. Talvez não tenha se dado conta que cabe a ele mudar essa realidade que está criticando.

Dois dos sujeitos da sociedade civil sinalizam que a relação da FASC com as OCS é tumultuada, mas por razões diferentes. Um pela questão da FASC ter delegado suas funções para a sociedade civil, que agora não aceita mais sua regulação, apesar de necessitar do seu repasse de recursos – grande contradição. E o outro pela questão da burocratização da FASC, que chegaria ao desrespeito com os parceiros. Outro agente complementa essa questão, ao dizer que a FASC deveria manter as portas abertas para receber os parceiros e usuários, o que segundo ele não acontece, sendo muito difícil o acesso. Dois sujeitos acreditam que a relação é boa.

Um dos agentes da sociedade civil avalia a questão com prepotência política e super valorização do poder da sociedade civil, não percebendo que esse tipo de postura não contribui para a efetivação e expansão da política, ao contrário induz a cooptação de ambas as partes.

Salientamos a fala de um dos sujeitos, que aponta que os conflitos oriundos dessa relação muitas vezes são mascarados e invisibilizados. O que não é trazido “à tona”, não poder ser trabalhado e amadurecido. E um dos sujeitos diz que a sociedade civil se posiciona contrária ao governo em algumas situações, não por ser inimiga, mas por não querer que a política tenha retrocessos.

E por fim, analisaremos a **relação das organizações da sociedade civil entre seus pares**. Apesar de entendermos que as instâncias governamentais também fazem parte da rede socioassistencial, enfocaremos nesse momento as relações entre as organizações da sociedade civil. Para tanto elaboramos um quadro comparativo entre as organizações pesquisadas:

Quadro nº 31: Relação entre as OSCs

Entidade Beneficente	Associação
<p><i>Eu acho que assim, e bem tranqüila... É... Como é que eu vou te dizer... É uma relação... Como é que eles vêem a organização X, eles vêem como uma instituição grande, uma instituição que tem muitos recursos, uma instituição que é maior que a deles, mas é tranqüila. (...) como eles costumam dizer, o primo rico... mas assim, não se tem conflito, não se tem disputa, pelo que eu vejo. Tem muitas vezes assim, nas reuniões de rede, que às vezes tu escuta de algumas entidades, mas é aquela coisa muito abafada, aquela coisa assim sabe, que tu vê que é um sentimento: (...) Assim: “Ah, a organização X tem muitos projetos, porque consegue tudo, porque é grande, porque vai atrás, porque deixa a gente de fora, mas que tu vê que são coisas abafadas, que não é uma questão que tu traz para discussão, que é mais picuinha, quando chega parecer picuinha.(Extrato de fala de EB Trabalhador AS)</i></p>	<p><i>Muito boa. Tanta prova que é aquilo que eu te disse, se eu for a todas as reuniões que eles me convidam eu não paro aqui dentro.</i></p> <p><i>Quando eu quero, quando eu estou de bom humor eu vou (à reunião de rede), a supervisora: “ah, reunião da rede”, “ah, não vou ir”, “não pode mandar ninguém?”, “não”. Olha a única avaliação boa que eu tenho é quando vem editais, só... O resto é perca de tempo.</i></p> <p><i>No Conselho X ainda tudo bem, a fulana é minha amiga, vou apresentar um projeto lá. Não é nem pela questão de ser minha amiga, por conhecer o trabalho, a fulana me conhece a 20 anos (...).(Extrato de fala de ASS Gestor)</i></p>
<p><i>(...) depende das lideranças. Então aqui... As lideranças aqui do entorno assim (...), (alguns) só aparece quando quer dinheiro e para beneficiar a obra dele, se não, o pessoal vem, participa, se mete, a gente faz uns movimentos coletivos ai. Fecha a organização X, vamos para a rua, vamos. De vez em quando a gente faz esses movimentos meio malucos. Gritar, par o povo escuta. Mas assim, aqui é a referencia, então muito do espaço que eles não tem as outras entidades, elas usam a organização X aqui para fazer, a gente cede.. (Extrato de fala de EB Gestor)</i></p>	
<p><i>As entidades que são um pouco maiores, que tem uma gestão, que tem uma assessoria ao contrário são discriminadas. Nós tivemos essa experiência muito tempo. Nós tivemos que enfrentar. O pessoal “ah, que não sei o que, vocês têm dinheiro, não precisam estar fazendo parte do conselho, não precisam estar no Fórum”. Quer dizer, é visto de forma diferente, não é visto como um serviço nas redes também. (...) a rede na socioassistencial ela tem que ser mais unida. Hoje ela não é unida. Ela tem muita dificuldade. (Extrato de fala de EB Gestor Mantenedora)</i></p>	
<p><i>A organização X é bem interlocutora com a rede, ele participa de todos os fóruns, agrega toda a comunidade, através também do Orçamento Participativo, ele é bem articulado... Não sei se por ele ser muito grande, mas a gente vê que as outras entidades... A visão que se tem da comunidade é que a organização X ela veio para prestar um serviço e para ajudar as pequenininhas, essa é a visão que ainda a comunidade tem. Eu acho que a comunidade tem que se apropriar da organização X, (...) e não ficar sempre esperando, apesar de que ele tem que ter sim esse papel, ele veio para isso mesmo. Quando se mapeou, que ele viria e foi aceito para a comunidade foi nesse sentido (...).(Extrato de fala de EB Trabalhador)</i></p>	

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados

No que se refere à Entidade Beneficente, um dos sujeitos refere que a relação é tranquila, sem conflitos ou disputa, mas afirma que há entre as organizações um “sentimento” não explícito de competição, à medida que pensam que a Entidade Beneficente por ser maior e ter mais recursos, estaria “deixando-os” para trás. Para outro sujeito, a relação vai depender da liderança comunitária, pois tem alguns que são movidos por interesses privativos. Porém, afirma que as entidades daquela comunidade buscam se organizar em movimentos de resistência. A Entidade, por ser a maior daquela região, acaba sendo a referência, o interlocutor que agrega toda a comunidade. Referem que a Entidade foi para aquela comunidade para prestar um serviço e contribuir com a rede, e tem cumprido esse papel, porém, a comunidade – sejam cidadãos ou organizações, precisa ter iniciativa em relação a essa parceria, ao invés de ficar esperando que a Entidade responda as suas demandas espontaneamente.

Ainda é levantado por um dos sujeitos que as Entidades maiores sofrem discriminação, ouvindo que, por terem dinheiro, não precisariam estar participando do Conselho e/ou do Fórum. Essa fala nos faz pensar que as entidades procuram estar participando desses espaços de controle social, de fortalecimento e expansão da política, movidos por interesses privativos, acreditando que, assim, teriam acesso a “uma fatia” maior dos recursos.

No que se refere à Associação, apesar de o gestor inicialmente referir que a relação é muito boa, traz em sua fala uma desvalorização da rede, uma falta de entendimento da importância da participação nas reuniões da rede, imperando o interesse privado por recursos. Nesse sentido,

faz-se relevante nesse processo, a constituição da rede de serviços que cabe à assistência social prover, com vistas a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação específica e na atuação intersetorial, uma vez que somente assim se torna possível estabelecer o que deve ser de iniciativa desta política pública e em que deve se colocar como parceira na execução. Para tanto, propõe-se a regulamentação dos artigos 2º e 3º, da LOAS, para que se identifiquem as ações de responsabilidade direta da assistência social e as em que atua em co-responsabilidade (PNAS, p.6, 2004).

Considerando a heterogeneidade existente entre as organizações da sociedade civil, o fato delas terem alcançado uma importância na execução da política de Assistência Social, no sentido de expandir o acesso à população, ocupando atualmente em torno de 75% da rede sociassistencial, não as constituem

*a priori* como espaços públicos não-estatais, nem altera o *status quo*, nem há realmente um Estado Ampliado.

Tanto no governo, como nas organizações da sociedade civil, as fronteiras entre público e privado, indivíduo e coletivo são muito tênues, e em ambos os “lados”, há interesses e motivações que podem servir a ambos os projetos políticos.

Um dos desafios que se coloca é a compreensão por parte das organizações da sociedade civil de seu caráter público, onde devem estar servindo aos interesses da comunidade onde atuam e/ou representam, que não devem trabalhar em benefício próprio, que não estão fazendo “favor”, mas são instâncias de efetivação de direitos do público da política de assistência social.

Parafraseando Palma (1986), nós nos inserimos em espaços contraditórios, dinâmicos, onde se abrem e fecham espaços e alternativas segundo as iniciativas, sempre relacionadas e opostas, dos sujeitos coletivos que se encontram e se confrontam nesse espaço. Mediar essas relações de força e poder, ganhar forças para apoiar e ampliar nosso Projeto Societário e debilitar a vigência do projeto contrário – isto é fazer política.

As relações estabelecidas entre as organizações da sociedade civil, FASC e CMAS, são permeadas por conflitos inerentes aos processos de construções sociais coletivas, onde o poder de decisão – e não apenas as responsabilidades – deve circular. Porém, esses conflitos devem ser mediados pela compreensão permanente do caráter público da política de assistência social, e de que o objetivo final deve ser a efetivação da cidadania de forma democrática.

## PROPOSIÇÕES FINAIS: CAMINHOS POSSÍVEIS PARA EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA

*(...) esses indicadores (de vulnerabilidade) não mudam nunca? Então o serviço não está andando, alguma coisa está falhando, não consegue nunca se atingir, sair desse vermelho. (Extrato de fala de Trabalhador Social)*

Ao pensarmos acerca dos caminhos possíveis para efetivação da cidadania, se faz importante iniciarmos entendendo esse conceito. A cidadania inclui várias dimensões e algumas podem estar presentes sem as outras. Costuma-se desdobrar a cidadania plena em direitos civis, políticos e sociais, mas apenas para fins de análise, porém para a sua garantia, é necessária a sua interconexão.

Os **direitos civis** são entendidos como os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, com seus respectivos desdobramentos. São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente e acessível a todos e que garantam a vida em sociedade. É possível haver direitos civis sem direitos políticos, porém o contrário não é viável. Os **direitos políticos** se referem à participação do cidadão no governo da sociedade, mas seu exercício acaba se limitando à capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar e ser votado. Finalmente, os **direitos sociais** garantem a participação na riqueza coletiva. Incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. Além, é claro, de vontade política. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdades produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A idéia central em que se baseiam é a da justiça social. Os direitos, muitas vezes, podem existir formalmente, porém ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadãos. A cidadania é um fenômeno histórico, os caminhos que percorre afetam o produto final, o tipo de cidadão, e, portanto, de democracia, que se gera (CARVALHO, 2004).

Entendemos a idéia que iluminou o movimento de conquistas dos direitos, como resultado de um “movimento histórico em que são debatidos, correspondendo a um homem concreto e às suas necessidades, delimitado pelas condições sociais,

econômicas e culturais de determinada sociedade”. “A enunciação desses direitos é feita por meio de pactos na sociedade, que podem ser traduzidos em cartas de intenção, acordos políticos ou leis, e a sua forma e efetividade são resultado de embates, onde a pressão dos grupos na sociedade e o ideário prevalecente nessa sociedade tem papel preponderante (COUTO, 2006, p.34-35).

Há na sociedade brasileira hoje, uma ênfase significativa na construção de uma *nova cidadania*. A redefinição da noção de cidadania, pelos setores sociais na década de 80 do século XX, aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade (DAGNINO, 2002).

Além disso, apesar dos vários significados que esse termo tem adquirido nos últimos anos, como parte de uma disputa política pela sua apropriação, a ênfase na questão da cidadania aponta para a importância de assegurar uma das condições mesmas de existência da sociedade civil: a vigência de um conjunto de direitos, tomados como parâmetros básicos da convivência em sociedade (DAGNINO, 2002, p.10).

Diante disso, se tem a “emergência de experiências de construção de *espaços públicos*, tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal” (DAGNINO, 2002, p.10)

Se democracia é o “*governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania*” (BOBBIO, 1993), não podemos, ao pensarmos em cidadania, deixarmos de falar sobre democracia, ou seja, o “*regime político que se funda na soberania popular, na liberdade eleitoral, na divisão de poderes e no controle da autoridade*”.<sup>42</sup>

Ampliando, **democracia** é mais do que isso, é como algo que combina e aprofunda reformas políticas, econômicas e sociais. A democracia é a soberania popular, é a construção de uma comunidade participativa, é igualdade de acesso aos direitos de cidadania. A democracia só se realizará quando essas massas de

---

<sup>42</sup> Dicionário de Língua Portuguesa – Larousse Cultural

excluídos forem incorporados ao processo social como autênticos protagonistas. A democracia é um processo que devemos conceber como em permanente construção (COUTINHO, 2000).

Uma das características mais marcantes da modernidade é precisamente a afirmação e a expansão de uma nova concepção e de novas práticas de cidadania, onde ocorre uma **profunda articulação entre cidadania e democracia**, onde se tenha a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo, assim como a conquistada pelos indivíduos de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado.

Nesse sentido, parece-nos fundamental a atuação conjunta do Estado e das organizações da sociedade civil, em busca da efetivação da cidadania, apesar de sabermos que a relação entre ambos é permeada por conflitos. Segundo Dagnino (2002), esses conflitos serão maiores ou menores dependendo de o quanto compartilham entre os diferentes projetos societários.

As ações humanas sempre são orientadas para objetivos e fins, sejam individuais ou coletivos, tendo em sua base necessidades e interesses. Implicam sempre um projeto que é uma antecipação ideal da finalidade que se pretende alcançar, com a invocação dos valores que a legitimam e a escolha dos meios (materiais e culturais) para concretizá-las. Os projetos societários são um tipo de projeto coletivo, que apresentam uma imagem de sociedade a ser construída e possuem necessariamente uma dimensão política que envolve relações de poder. “A experiência histórica demonstra que, tendo sempre em seu núcleo a marca da classe social a cujos interesses essenciais respondem, os projetos societários constituem estruturas flexíveis e cambiantes: incorporam novas demandas e aspirações, transformam-se e se renovam conforme as conjunturas históricas e políticas” (2006, p.143). Compreendemos, então, que a concorrência entre diferentes projetos societários é um fenômeno próprio da democracia política. É somente quando se conquistam e se garantem as liberdades políticas fundamentais que distintos projetos societários podem confrontar-se e disputar a adesão dos membros da sociedade. (NETTO, 2006)

Todavia, também a experiência histórica demonstrou que, na ordem do capital, por razões econômico-sociais e culturais, mesmo num



quadro de democracia política, os projetos societários que respondem aos interesses das classes trabalhadoras e subalternas sempre dispõem de condições menos favoráveis para enfrentar os projetos das classes proprietárias e politicamente dominantes (NETTO, 2006, p.143).

As respostas que a sociedade civil se organiza para dar às demandas sociais, variam em cada situação histórica concreta, porém:

O compromisso ético e a opção pelo desenvolvimento de propostas que tenham por base o protagonismo da sociedade civil exige uma clara vontade política das forças democráticas organizadas para a construção de uma nova sociedade e de um espaço público diferente do modelo neoliberal, construído em cima de exclusões e injustiças. É preciso que se respeitem os direitos de cidadania e se aumentem progressivamente os níveis de participação democrática de sua população. Esses níveis se expressam em espaços públicos, consolidados em instituições que dêem forma (...) ao exercício da participação cidadã (GOHN, 2005, p.113).

Para realizarmos uma transformação social, deve-se partir de um planejamento político-social, compreendendo que as duas realidades (existente e desejada) podem sobrepor-se à medida que ambas têm pontos de contato e discordantes, sendo preciso dar-se conta da incoerência do processo de reprodução, mas, sobretudo, supõe a deliberação prática de produzir mudanças na realidade social existente, tendo como meio o campo de trabalho em que se atua. Encontramo-nos sempre num processo de reprodução; sendo assim, é preciso se reproduzir com firmeza a opção crítica e teórica, ou seja, querer uma transformação não é tudo, são necessárias propostas conscientes e uma metodologia adequada para alcançá-la. Isto será feito através de um processo de planejamento onde o mais importante seja a dialética entre a realidade existente e a desejada. Esta possibilidade baseia-se na reprodução do diferente, do que não é hegemônico, para reforçá-lo, para fazê-lo crescer, para contribuir na construção de uma nova sociedade, dentro dos limites de poder e força e, sobretudo, de convicção e de capacidade de luta de quem deseja a mudança (GANDIN, 1994).

Nesse sentido, cabe analisarmos em que medida essas organizações, sem generalizações, estão se constituindo como espaços públicos, que contribuam para a efetivação e o fortalecimento da Política de Assistência Social, para ampliação da participação política e do controle social, visando abertura de caminhos para que se viabilize a construção da cidadania.

*Na verdade, essas organizações que nós estamos falando, que são as que estão executando a política, (...) estão exercendo a cidadania*

*com toda a sua... Porque eles estão executando política, eles estão debatendo, estão deliberando, o que eu avalio e que aí não é só uma responsabilidade da sociedade civil em relação a contribuição para a cidadania, é que aí é a ponta que falta que é a participação do usuário, aí sim acho que tem que haver, de um modo geral na política de assistência, uma articulação e uma reflexão maior de estratégias para você estimular, possibilitar a participação do usuário, que é muito mais complexo do que eu estou falando, não é propor e vai acontecer, você sabe que não há a participação por uma série de razões, mas acho que precisa avançar nesse sentido, mas do ponto de vista do lugar que estas organizações ocupam hoje na política... só o fato de estarem nesse lugar já estão promovendo a participação daquele grupo que se utiliza desses serviços, que acessa esse serviço naquela determinada comunidade. (Extrato de fala de Supervisora CRB)*

Partimos do nosso entendimento de Gestão Social, entendida como um processo social, permeado por contradições e disputas entre as instâncias que compõem a sociedade e os projetos societários que representam, de construção e implementação de ações e estratégias, firmados por pactos sociais formais e/ou informais, que visem o desenvolvimento social num determinado território. Nesse sentido, entendemos que nem a sociedade civil nem as organizações da sociedade civil, são homogêneas, antes se constituem como uma arena de luta de classes, palco de intensas contradições e relações de poder. Para que as OSC se constituam como espaços públicos não-estatais, faz-se preciso abandonar os interesses privativos e o corporativismo, representando interesses públicos, coletivos, que visem o fortalecimento e expansão das políticas públicas, através de lutas político-democráticas.

Na visão gramsciana que nos sustenta, nem tudo o que faz parte da sociedade civil é "bom" e nem tudo o que provém do Estado é "mau" *a priori*, fazendo-se necessária uma constante análise histórica da realidade, que contemple as categorias contradição e totalidade, a fim de identificarmos os projetos societários com que as instâncias têm se vinculado. Assim como, ter presente que as políticas sociais possuem um caráter contraditório, podendo servir a ambos os projetos societários, ou seja, para emancipar sujeitos e fortalecer movimentos sociais que lutem pela conquista de espaços contra-hegemônicos, ou para amortecer as contradições e realizar a manutenção do *status quo*, sendo alimentada pela dinâmica do sistema neoliberal.

Nesse sentido, é preciso levar para o cotidiano da política de assistência social, compartilhada pelo Estado e sociedade civil, a retomada da qualificação do

debate político. Percebemos que hoje tem-se a tendência se prestar um serviço, que em nada altera a realidade daqueles sujeitos, apenas lhes dá condições de continuar “sobrevivendo”.

Acreditamos que essa possa ser a contribuição do Serviço Social, realizar uma leitura crítica da realidade, que não se esgota em si. Compreendemos que todas as tensões e contradições que estão sendo vocalizadas neste trabalho, anunciam uma imensidão de possibilidades e desafios.

Entre os desafios e possibilidades que se colocam, além dos já apontados, destacamos que, apesar do “perfil” das organizações da sociedade civil ter se alterado drasticamente em comparação com as dos anos 1980, onde havia um caráter combativo e politizado, e hoje elas se constituírem por razões as mais diversas, isso não determina sua função social *a priori*.

É possível que, com processos de formação, tanto para as organizações da sociedade civil, quanto para os conselheiros da assistência social, possamos, como intelectuais orgânicos, contribuir na organização da contra-hegemonia, munindo-os de uma teoria e de uma estratégia capaz de confrontar vitoriosamente a hegemonia das classes dominantes. Para tal, será imprescindível que os agentes sociais representem legitimamente os interesses do povo, que deve participar ativamente desse processo. E que as organizações da sociedade civil conciliem seus processos de gestão com os princípios de participação, emancipação e democracia. As ferramentas de gestão podem contribuir com esse processo, trazendo profissionalização e aprimoramento na execução da política e no cumprimento dos objetivos, sem perder de vista o debate político.

A contribuição da sociedade na Gestão da Política de Assistência Social tem sido construída na cidade de Porto Alegre ao longo dos anos, e se dá à medida que ela executa programas de assistência social, podendo seu “fazer profissional” contribuir com ações e estratégias diferenciadas, e pela sua participação nas instâncias de controle social, não apenas no que diz respeito ao controle social, mas na construção e avaliação da política. Porém, esse processo ocorre quando os agentes buscam um amadurecimento no debate da política, participando e se engajando, não quando apenas se dispõem a serem “prestadores de serviços”.

Enfim, a democracia, direta e participativa, exercitada de forma autônoma, seja nos locais de moradia, trabalho e estudo, assim como nos espaços de

prestação de serviços, controle e de levantamentos de demanda da política da assistência social pela população usuária, possam ser um caminho para a construção de resistências e alternativas de uma contra-hegemonia ao poder dominante. Gostaríamos de concluir este estudo, reconhecendo a sua provisoriedade, com uma fala inspiradora de Diego Palma:

A institucionalização democrática não representa um jogo de cartas marcadas, no qual as classes subordinadas estão, desde o início, fatalmente condenadas a perder. Ao contrário... se trata de uma arena contraditória, dinâmica, onde se abrem e fecham espaços e alternativas segundo as iniciativas – sempre relacionais e opostas dos sujeitos coletivos que nela se encontram e confrontam. Jogar este jogo, ganhar forças para apoiar o próprio projeto, debilitar a vigência do projeto contrário, ampliar e controlar espaços – isto é fazer política (1986, p. 77).

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. Dimensões da crise e as metamorfoses do mundo do trabalho. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, v. 50, p. 78-86, abr. 1996.

ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? Ensaio sobre a metamorfose e a Centralidade do mundo do trabalho. 5 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

ARMANI, Domingos. Mobilizar para Transformar: a mobilização de recursos nas organizações da sociedade civil. São Paulo: Peirópolis; Recife/PE: OXFAM, 2008.

BAPTISTA, Myrian Veras. Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras Editora, 2000.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Gestão: Planejamento e Administração. Temporalis. Brasília: ABEPSS. V. 8, p. 51-76, 2004.

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Tradução de Luis Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BAVA, Sílvio Caccia. ONGs republicanas e democráticas em um novo cenário político. In: GOMIDE, Denise (Org.). Governo e Sociedade Civil: Um debate sobre espaços democráticos. São Paulo: ABONG, 2003.

BEHRING, Elaine Rosseti. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM)>. Acesso em 25 de fevereiro de 2009.

BOBBIO, Norberto [et al.]. Dicionário Política. 5ª ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1993

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura de. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, v. 92, 2007.

CABRAL, Eloisa Helena de Souza. Terceiro Setor: gestão e controle social. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAMARGO, Mariângela Franco et al. Gestão do Terceiro Setor no Brasil. São Paulo: Futura, 2001

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In: Gestão Social - uma questão em debate. São Paulo: EDUC-IEE, 1999.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. A ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos. Disponível em: [http://www.cenpec.org.br/modules/xt\\_conteudo/index.php?id=31](http://www.cenpec.org.br/modules/xt_conteudo/index.php?id=31). Acesso em Julho de 2007

COCCO, Giuseppe. Democracia e socialismo na era da subsunção real: a construção da democracia. In: GENRO, Tarso...[et al.]. O Mundo Real: socialismo na era pós-neoliberal. Porto Alegre/RS: L&PM, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci. Porto Alegre: L&PM, 1981. (Fontes do Pensamento Político; v.2)

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e democracia. Revista Praia Vermelha. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997

COUTINHO, Carlos Nelson. Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. Intervenções: O marxismo na batalha das idéias. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, Berenice Rojas. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível? 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006

DAGNINO, Evelina (Org). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002

DOWBOR, Ladislau. A gestão social em busca de Paradigmas. In: Gestão Social - uma questão em debate. São Paulo: EDUC-IEE, 1999.

DOWBOR, Ladislau. Gestão Social e transformação da sociedade. Disponível em: <<http://www.dowbor.org>>. Acesso em Set. 2006

DULCI, Luiz. Governabilidade ampliada e participação social no governo Lula. In: GOMIDE, Denise (Org.). Governo e Sociedade Civil: Um debate sobre espaços democráticos. São Paulo: ABONG, 2003.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade civil, esfera pública, terceiro setor: a dança dos conceitos. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, v. 81, 2005

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade civil e democracia: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. Serviço Social: Questões presentes para o futuro. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, v. 50, p.9-39, 1996.

FALEIROS, Vicente de Paula. Estratégias em Serviço Social. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

FALEIROS, Vicente de Paula. Desafios do Serviço Social na Era da Globalização. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, v. 61, p.152-183, 1999b.

FALEIROS, Vicente de Paula. A política social do Estado Capitalista. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. Saber Profissional e poder institucional. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FERNANDES, Rubem César. Privado porém público: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FISCHER, Rosa Maria. Gestão de pessoas nas organizações do Terceiro Setor. In: Terceiro Setor: planejamento e gestão. Ricardo Voltolini (Org). 2ª Ed. São Paulo: Editora SENAC, 2004

FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andrés Pablo. Desafios da Parceria Governo Terceiro Setor. Disponível em: [www.setor3.com.br](http://www.setor3.com.br). Acesso em 19 de junho de 2007.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GANDIN, Danilo. A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religiosos e governamental. Petrópolis / RJ: Vozes, 1994.

GENTILLI, Raquel de Matos Lopes. Representações e Práticas: Identidade e processo de trabalho no Serviço Social. São Paulo: Veras, 1998.

GENRO, Tarso. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: por um novo contrato social no Brasil. In: GOMIDE, Denise (Org.). Governo e Sociedade Civil: Um debate sobre espaços democráticos. São Paulo: ABONG, 2003.

GENRO, Tarso...[et al.]. O Mundo Real: socialismo na era pós-neoliberal. Porto Alegre/RS: L&PM, 2008.

GOHN, Maria da Glória Gohn. Os Sem-Terra, ONGs e Cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GOHN, Maria da Glória. Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. 3 ed. São Paulo: Loyola, 2002.

GOHN, Maria da Glória. História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros. 3 ed. São Paulo: Loyola, 2003.

GOHN, Maria da Glória. O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ongs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005. (coleção Questões de nossa época; v. 123)



GUARESCHI, Pedrinho A. Sociologia da Prática Social. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Gestão Social: Organização, Parcerias e Redes Sociais. In: CANÇADO, Airton Cardoso et all. (Orgs). Os desafios da formação em gestão social. Palmas –TO: Provisão, 2008.

KOSIK, Karel. Dialética do Concreto. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAPASSADE, Georges. Grupos, organizações e instituições. Tradução de Henrique A. de A. Mesquita. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

LEFEBVRE, Henri. Lógica Formal, Lógica Dialética. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983. (Coleção Perspectivas de homem; v. 100)

MACIEL, Ana Lucia Suarez. Caderno Universitário da disciplina de Serviço Social Contemporâneo II. Material elaborado, exclusivamente, para fins didáticos e uso interno no Curso de Serviço Social da Ulbra, 2003.

MACIEL, Ana Lucia Suarez. A questão da avaliação na prática do serviço social. Material elaborado, exclusivamente, para fins didáticos e uso interno no Curso de Serviço Social da Ulbra.

MAIA, Marilene. Práxis da gestão social nas organizações sociais: uma mediação para a cidadania. Tese de Doutorado em Serviço Social. Porto Alegre: PUCRS / Faculdade de Serviço Social, 2005.

MANCE, Euclides André. A revolução das redes: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de Pesquisa. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINELLI, Maria Lúcia. O Serviço Social na transição para o próximo milênio: desafios e perspectivas. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, v. 57, p. 133-149, jul. 1998.

MARTINELLI, Maria Lúcia (Org). O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social: um instigante desafio. São Paulo: PUCSP – NEPI, 1994.

MARTINELLI, Tiago. Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) do município de Porto Alegre: espaços socioocupacionais dos assistentes sociais? Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Porto Alegre: PUCRS / Faculdade de Serviço Social, 2007.

MARX, Karl. O CAPITAL – Critica da Economia Política, Livro 1 – O processo de produção do capital, volume 1. Editora Bertrand (s/d)

MARX, Karl. Contribuição à Critica da Economia Política. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MARX, Karl. O 18 Brumário de Luis Bonaparte. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br> . Acesso em setembro de 2007a.

MARX, Karl. A Questão Judaica. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/biblioteca.htm> . Acesso em setembro de 2007b.

MARX, Karl. O Manifesto Comunista. Disponível em: [http://www.pstu.org.br/biblioteca/marx\\_engels\\_manifesto.pdf](http://www.pstu.org.br/biblioteca/marx_engels_manifesto.pdf). Acesso em Dezembro e 2007c.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. O Manifesto Comunista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998a - (Coleção Leitura)

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. A Ideologia Alemã. São Paulo: Martin Claret (coleção a obra-prima de cada autor), 2006.

MATOS, Maurílio Castro de. Assessoria e Consultoria: reflexões para o Serviço Social. In: Assessoria, consultoria e Serviço Social. BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de (ORG). Rio de Janeiro: 7letras, 2006.

MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz (Orgs). Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

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

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 5 ed. São Paulo: Hucitec, 1992.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade. 21 ed. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1994.

MONTAÑO, Carlos. Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2005.

NETTO, José Paulo. Transformações Societárias e Serviço Social: Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, v. 50, p.87-132, 1996.

NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do serviço social. Pág. 141-160. In: MOTA, Ana Elizabete [et al.] (Orgs.) Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.

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

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil / Secção São Paulo. Cartilha do Terceiro Setor. 2005. Disponível em:  
[www.amarribo.org.br/mambo/images/stories/Instrumentos/cartilha3setor.pdf](http://www.amarribo.org.br/mambo/images/stories/Instrumentos/cartilha3setor.pdf). Acesso em 30 de junho de 2008.

OFFE, Claus. A Atual transição da história a algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Pereira; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. O momento Lenin. In: OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (Org.). A era da indeterminação. São Paulo: Boitempo, 2007.

PALMA, Diego. A Prática Política dos Profissionais: O caso do Serviço Social. Lima (Peru): CELATS. Tradução de José Paulo Netto. São Paulo: Cortez, 1986.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Pereira; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PEREIRA, Potyara A. P. Política Social: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Jucimeire Ligia. Relações de Trabalho no Terceiro Setor. Disponível em: <http://www.teodosio.xpg.com.br/>. Acesso em 26 de novembro de 2008.

PONTES, Lúcia e BAVA, Silvio Caccia. As ONGs e as políticas públicas na construção do Estado democrático. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, v. 50, p.133-142, 1996.

PRATES, Jane Cruz. Gestão estratégica de instituições sociais. O método marxiano como mediação do projeto político. Porto Alegre: PUCRS – PPGSS, maio 1995. Originalmente apresentado como dissertação de mestrado. PUCRS, 1995.

PRATES, Jane Cruz. Planejamento da Pesquisa Social. Revista Temporalis 7. Brasília: ABEPSS, 2002.

PRATES, Jane Cruz. O Método e o potencial interventivo e político da pesquisa social. Revista Temporalis 9. Brasília: ABEPSS, 2005.

PRATES, Jane Cruz. Gestão como processo social e o processo de gestão da Política de Assistência Social. In: Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

QUEIROZ, Marcos. O Planejamento Estratégico e as Organizações do Terceiro Setor. In: Terceiro Setor: planejamento e gestão. Ricardo Voltolini (Org). 2ª Ed. São Paulo: Editora SENAC, 2004

RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática. 2 ed. rev – São Paulo: Cortez, 2000.

RAICHELIS, Raquel e WANDERLEY, Luis Eduardo W. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, v. 78, 2004.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. Disponível em: <[http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/inicio.htm](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/inicio.htm)>. Acesso em 09 de janeiro de 2009.

RESENDE, Tomaz de Aquino. Terceiro Setor, Ongs e Institutos. Disponível em: <http://www.fundata.org.br/artigos.htm>. Acesso em Jun. 2007

RICO, Elizabeth de Melo (Org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1999

RICO, Elizabeth de Melo e RAICHELIS, Raquel (Org). Gestão Social - uma questão em debate. São Paulo: EDUC-IEE, 1999.

SANT'ANA, Raquel Santos. O desafio da implantação do projeto ético-político do Serviço Social. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, v. 62, p. 73-91, mar. 2000.

SANTOS, Theotônio dos. O Manifesto Comunista e o marxismo como projeto. In: O Manifesto Comunista 150 anos depois: Karl Marx , Friedrich Engels. Daniel Aarão Reis Filho (org.). Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Pereira; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratização da democracia e pacto social. In: GOMIDE, Denise (Org.). Governo e Sociedade Civil: Um debate sobre espaços democráticos. São Paulo: ABONG, 2003.

SILVA, Ademir Alves da. A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria & prática. São Paulo: Veras Editora, 2001 (Núcleos de Pesquisa; v. 6)

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Ajuste Neoliberal e desajuste social na América Latina. Rio de Janeiro: UERJ, 1999

SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 78)

SOLA, Lourdes. Reformas do Estado para qual democracia? O Lugar da política. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Pereira; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SOUZA, Maria Luiza de. Desenvolvimento de Comunidade e Participação. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SZAZI, Eduardo. Terceiro Setor: regulação no Brasil. 2 ed. São Paulo: Peirópolis, 2001.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Pensar pelo avesso o Terceiro Setor: mitos, dilemas e perspectivas da ação social organizada no Brasil. In: STENGEL, M. et al (orgs.) Políticas públicas de apoio sociofamiliar – curso de capacitação de conselheiros municipais e tutelares. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001, pp. 85-124. Disponível em: <http://www.teodosio.xpg.com.br/>. Acesso em 26 de novembro de 2008

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org). Gestão de ONGs: principais funções gerenciais. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org). Gestão Social: metodologia e casos. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Um espectro ronda o Terceiro Setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social. 2º ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n6/11.pdf>.> Acesso em 24 de junho de 2008.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva, 1928. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TURCK, Maria da Graça Maurer Gomes. Rede Interna e Rede Social: o desafio permanente na teia das relações sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

YASBEK, Maria Carmelita. Classes Subalternas e assistência social. São Paulo: Cortez, 1999.

YOFFE, Daniel. Captação de recursos no campo social. In: Terceiro Setor: planejamento e gestão. Ricardo Voltolini (Org). 2ª Ed. São Paulo: Editora SENAC, 2004

WANDERLEY, Luis Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: Desigualdade e a questão social. São Paulo: EDUC, 2000

WILHEIM, Jorge. O contexto da atual gestão social. In: Gestão Social - uma questão em debate. São Paulo: EDUC-IEE, 1999.

WILHEIM, Jorge. Por que Reformar as Instituições?. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Pereira; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

### **Legislação, Decretos, Resoluções**

BRASIL, **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 18 de fevereiro de 2009.

BRASIL, Lei 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em 23 de Maio de 2007.

BRASIL, Lei nº 8.212, de 24 de Julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm)>. Acesso em 01 de novembro de 2007.

BRASIL, Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)>. Acesso em julho de 2007.

BRASIL, Lei 9.608, DE 18 DE FEVEREIRO DE 1998. **Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/L9608.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9608.htm). Acesso em 26 de novembro de 2008.

BRASIL, Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm). Acesso em 23 de Maio de 2007.

BRASIL, Lei 9637, de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm). Acesso em 23 de Maio de 2007.

BRASIL, Lei 9790/99, de 23 de março de 1999. **Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm). Acesso em 23 de Maio de 2007.

BRASIL, Lei 9.732, de 11 de dezembro de 1998. **Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9732.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9732.htm). Acesso em 11 de junho de 2007.

BRASIL, MEDIDA PROVISÓRIA Nº 446, DE 7 DE NOVEMBRO DE 2008. **Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, e dá outras providências.** Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/o-que-muda-com-a-mp-446-2008>. Acesso em 12 de novembro de 2008.

BRASIL, Projeto de Lei nº 3021 de 2008. **Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social e dá outras providências.** Disponível em: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br). Acesso em 25 de Fevereiro de 2009

BRASIL, Projeto de Lei do Senado nº 462 de 2008. **Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de**



**isenção de contribuições para a seguridade social, e dá outras providências.** Disponível em: <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).> Acesso em 04 de Março de 2009.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, 2004. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/suas/publicacoes>.>. Acesso em 08 de junho de 2007.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas/legislacao-1/nob>>. Acesso em 23 de abril de 2007.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas/legislacao-1/nob>>. Acesso em 23 de abril de 2007.

BRASIL, DECRETO 4.499, de 4 de dezembro de 2002. **Altera o art. 3º do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/decretos/arquivos/decreto-4-499-04-12-2002.doc/view>.> Acesso em junho de 2007.

BRASIL, DECRETO No 3.100, DE 30 DE JUNHO DE 1999. **Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a 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.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm).> Acesso em 23 de maio de 2007.

BRASIL, Decreto 2.536/98 de 06 de abril de 1998. **Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providência.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/d2536.htm>.> Acesso em:

BRASIL, Decreto 3.504 de 13 de Junho de 2000. **Altera dispositivos do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/23/2000/3504.htm>.> Acesso em:

BRASIL, Decreto 4.381 de 17 de setembro de 2002. **Acresce parágrafos ao art. 3º do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art.**

**18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4381.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4381.htm).> Acesso em:

BRASIL, Decreto 4.499 de 04 de dezembro de 2002. **Altera o art. 3º do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4499.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4499.htm).> Acesso em:

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. Resolução nº 191 de 10 de novembro de 2005. **Institui orientação para regulamentação do art. 3º da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – LOAS, acerca das entidades e organizações de assistência social mediante a indicação das suas características essenciais.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/legislacao/resolucoes/2005>.> Acesso em 12 de julho de 2007.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. RESOLUÇÃO Nº 79, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2008. **Constitui Grupo de Trabalho que terá como atribuição elaborar Plano de Transição Gerencial, para o cumprimento dos artigos 36, 37, 38 e 39 da Medida Provisória n.º 446/2008.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/legislacao/resolucoes/2008/resolucoes-normativas-de-2008>.> Acesso em 25 de Fevereiro de 2009.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. RESOLUÇÃO Nº 80, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2008. **Constitui Grupo de Trabalho que terá como atribuição acompanhar a regulamentação da certificação de entidades de assistência social, a partir da edição da Medida Provisória n.º 446/2008.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/legislacao/resolucoes/2008/resolucoes-normativas-de-2008>.> Acesso em 25 de Fevereiro de 2009.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. RESOLUÇÃO N.º 86, DE 11 DE DEZEMBRO 2008. **Dispõe sobre a emissão de certidões, relacionadas a processos de registro, de concessão e de renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/legislacao/resolucoes/2008/resolucoes-normativas-de-2008>.> Acesso em 25 de Fevereiro de 2009.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. Resolução nº 87, de 11 de Dezembro de 2008 **Arquiva, de ofício, todos os processos de pedido de Registro ou de Reconsideração de Registro que estavam em trâmite neste Conselho, com base na MP 446/2008.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/legislacao/resolucoes/2008/resolucoes-normativas-de-2008>.> Acesso em 25 de Fevereiro de 2009.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. Resolução nº 96 de 11 de novembro de 2008. **Altera os incisos I e II do Anexo I da Resolução CNAS nº 191/2005 que dispõe sobre orientação para regulação do art. 3º da Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/legislacao/resolucoes/2008/resolucoes-normativas-de-2008>.> Acesso em 25 de Fevereiro de 2009.

PORTO ALEGRE, Lei Complementar 352 de 8 de agosto de 1995. **Dispõe sobre a política de assistência social no Município e da outras providências.** Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>> Acesso em: 25 de maio de 2007.

PORTO ALEGRE, Lei Complementar 419 de 6 de julho de 1998. **Altera o art. 13 da Lei Complementar nº 352, de 08 de agosto de 1996, que dispõe sobre a Política de Assistência Social do Município de Porto Alegre e da outras providências.** Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>> Acesso em: 09 de março de 2009.

PORTO ALEGRE, Decreto 11.469. **Regulamento o Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, criado pela Lei Complementar 352, de 8 de agosto de 1995 e dá outras providencias.** Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>> Acesso em: 25 de maio de 2007.

PORTO ALEGRE. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre.** Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>> Acesso em: 25 de maio de 2007.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 089 de 2004, publicada no DOPA de 28/5/04 e alterada pelas resoluções nº 148/2004, publicada no DOPA 12/08/2004; 174/2004, publicada no DOPA de 24/11/04; 024/2005, publicada no DOPA de 07/4/05; 033/2005, publicada no DOPA de 13/5/05; 019/2006, publicada no DOPA de 24/4/06.** Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>> Acesso em: 25 de maio de 2007.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 098 de 2004.** Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>> Acesso em: 25 de maio de 2007.

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE Nº 1

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL – PUCRS  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**PESQUISA: GESTÃO SOCIAL EM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE  
COMPÕEM A REDE SOCIOASSISTENCIAL DE PORTO ALEGRE**

Mestranda: Érica M. Bomfim Bordin  
Orientadora: Ana Lúcia S. Maciel

### Roteiro de Entrevista

Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC

#### 1. Dados de Identificação

Nome: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: ( ) M ( ) F

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Local da Entrevista: \_\_\_\_\_

Telefone para contato: \_\_\_\_\_

Email: \_\_\_\_\_

( ) Gestor ( ) Supervisores

#### 2. Experiência Profissional (Colocar em ordem regressiva)

Instituição	Ocupação	Período

3. Possui formação / cursos na área da política de assistência social e da política setorial onde atua? ( ) Não ( ) Sim. Quais?

#### CONCEPÇÕES

4. Qual é a sua concepção de política de Assistência social (analisar se está implícito o entendimento de cidadania e direitos sociais)

5. Qual a sua concepção de Desenvolvimento Social?

#### PARCERIA COM A SOCIEDADE CIVIL

6. Quais as principais demandas / necessidades sociais que emergem da sociedade?

7. Qual o papel do Estado, especificamente da FASC, como gestora da política de Assistência Social?

- 8. Qual é o papel da Sociedade Civil nesse processo?**
- 9. Qual é sua concepção de Rede Socioassistencial?**
- 10. Como se dá o processo de conveniamento com as OSC?**
- 11. Há exigências para manutenção do convênio com as OSC?**  
(  ) Não (  ) Sim. Quais?
- 12. E como se dá o processo de supervisão?**
- 13. As OSC participam do processo de formulação da política?**  
(  ) Não (  ) Sim. Como?
- 14. Como avalia a relação das OSC com o Estado (FASC)?**

#### **CONTROLE SOCIAL**

- 15. O que entendes por controle social ?**
- 16. Como percebes a postura do Estado em relação ao controle social?**
- 17. Como se efetivam as deliberações do CMAS e como são materializadas pela esfera governamental?**
- 18. As relações do CMAS com o governo ou sociedade civil contribuem, na sua opinião, para o fortalecimento do controle social da política? (  ) Não (  ) Sim. Porque?**
- 19. Qual a contribuição da Sociedade Civil para a Política de Assistência Social? (e para a construção da cidadania e democracia?)**
- 20. Em sua opinião quais fatores influenciam no processo de participação conjunta do Estado e Sociedade Civil na construção da cidadania?**

**Outras observações:**

## APÊNCIDE Nº 2

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL – PUCRS  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

**PESQUISA: GESTÃO SOCIAL EM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE  
COMPÕEM A REDE SOCIOASSISTENCIAL DE PORTO ALEGRE**

Mestranda: Érica M. Bomfim Bordin  
Orientadora: Ana Lúcia S. Maciel

### Roteiro de Entrevista

Conselho Municipal de Assistência Social

#### 1. Dados de Identificação

Nome: \_\_\_\_\_  
Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: ( ) M ( ) F  
Escolaridade: \_\_\_\_\_  
Local da Entrevista: \_\_\_\_\_  
Telefone para contato: \_\_\_\_\_  
Email: \_\_\_\_\_

#### 2. Experiência Profissional (Colocar em ordem regressiva)

Instituição	Ocupação	Período

3. Possui formação / cursos na área da política de assistência social e da política setorial onde atua? ( ) Não ( ) Sim. Quais?

#### 4. Participas do CMAS, na condição de:

- ( ) Governo  
( ) Executiva  
( ) Sociedade Civil: ( ) Comissão Regional de Assistência Social – CORAS  
( ) Entidades – Prestadoras de Serviços  
( ) Representantes de Usuários

5. Há quanto tempo participas do CMAS/RS \_\_\_\_\_

6. Como foi seu ingresso ao conselho? Qual foi sua motivação?

7. Houve alguma forma de capacitação na instituição ou no CMAS quando do ingresso? ( ) Não ( ) Sim. Descreva.

#### 8. Já participavas da CORAS?

( ) Não ( ) Sim. O que pensas sobre esse espaço?

**9. O que entendes por controle social ?**

**10. Qual a sua concepção de Assistência Social e sua avaliação sobre as políticas atuais desenvolvidas na área?**

**11. Anterior à reunião do conselho, discute as informações e pautas com a instituição que representa? ( ) Não ( ) Sim. E apresenta a pauta discutida na instituição representante ao CMAS. Se sim, como são realizadas essas trocas? ( ) Não ( ) Sim. Como?**

**12. Nas reuniões, percebe articulações políticas de representatividades em torno das deliberações discutidas? ( ) Não ( ) Sim. Cite um exemplo.**

**13. Com base na sua experiência, como são realizadas as deliberações do conselho?**

**14. Como percebes a participação do segmento dos usuários no conselho?**

**15. Como percebes a postura do Estado em relação ao controle social?**

**16. Como se efetivam as deliberações do CMAS e como são materializadas pela esfera governamental?**

**17. As relações do CMAS com o governo ou sociedade civil contribuem, na sua opinião, para o fortalecimento do controle social da política? ( ) Não ( ) Sim. Porque?**

**18. Como entendes que pode ocorrer o aprimoramento da participação direta dos cidadãos, em relação às deliberações do conselho, para uma ampliação do controle social da população sobre o Estado?**

**19. Concebes outra(s) forma(s) de controle social mais efetiva das políticas sociais? ( ) Não ( ) Sim. Quais?**

**20. Acreditas que o CMAS/CORAS está contribuindo para ampliar a participação política e controle social? De que forma? (Considere não só as OSC, mas também os usuários)**



### APÊNDICE Nº 3

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL – PUCRS  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**PESQUISA: GESTÃO SOCIAL EM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE  
COMPÕEM A REDE SOCIOASSISTENCIAL DE PORTO ALEGRE**

Mestranda: Érica M. Bomfim Bordin  
Orientadora: Ana Lúcia S. Maciel

#### **Roteiro de Entrevista**

Organizações da Sociedade Civil - Gestor

#### **1. Dados de Identificação**

Nome: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: ( ) M ( ) F

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Local da Entrevista: \_\_\_\_\_

Telefone para contato: \_\_\_\_\_

Email: \_\_\_\_\_

( ) Fundação ( ) OSCIP ( ) Entidade Beneficente ( ) Associação

#### **2. Experiência Profissional (Colocar em ordem regressiva)**

<b>Instituição</b>	<b>Ocupação</b>	<b>Período</b>

**3. Possui formação / cursos na área da política de assistência social e da política setorial onde atua? ( ) Não ( ) Sim. Quais?**

#### **TRAJETÓRIA HISTÓRICA**

**4. Como se deu o processo de constituição dessa OSC?**

**5. Como foi seu envolvimento com a política de Assistência Social?**  
(Interesse/O que mobilizou)

**6. Que mudanças significativas ocorreram ao longo da trajetória histórica da instituição?**

#### **CONCEPÇÕES**

**7. Qual a sua concepção de política de Assistência social (analisar se está implícito o entendimento de cidadania e direitos sociais)**

8. Há alguma estratégia usada pela organização para trabalhar com os usuários essa concepção?

### PROCESSO DE GESTÃO

9. Qual a missão (Finalidade), visão, natureza (Pública ou Privada) e valores fundamentais que orientam a ação da OSC?

10. Quais os projetos que a OSC desenvolve?

11. Como se dá o processo de *planejamento*?

A) estabelecem prioridades, objetivos, estratégias e indicadores, assim como o planejamento operacional – projetos, atividades, orçamento;

B) Faz reuniões, usam dados, elabora plano de trabalho;

C) Fluxos e prestação de contas

12. Como se dá o processo de *organização*? (estatuto, organograma, centralização e descentralização, normatização e descrição de cargos)

13. Como se dá o processo de *direção*? (coordenação, processo decisório, motivação)

14. E como se dá o processo de *controle*? (Avaliação/Monitoramento)

15. Ordene as funções do processo de gestão, da mais importante para a menos importante:

Mais Importante					Menos Importante
-----------------	--	--	--	--	------------------

16. Quais são as fontes de financiamento da OSC?

17. Os trabalhadores participam do processo de gestão?

( ) Não ( ) Sim. Como?

18. Os usuários / comunidade participam do processo de gestão?

( ) Não ( ) Sim. Como?

### REDE

19. Qual é sua concepção de Rede Socioassistencial?

20. Como se processa a relação com outras OSC? (Cooperação / Concorrência)

21. Participas da Rede Sócio-assistencial?

( ) Não. Por quê? ( ) Sim. De que modo? Como avalias esses espaços? Como eles podem ser aprimorados?

## **RELAÇÃO COM ESTADO**

**22. Quais são as principais demandas / necessidades sociais que emergem da sociedade?** (Com relação a política de assistência social)

**23. Qual é o papel da Sociedade Civil nesse processo?** (Hegemonia)

**24. Qual o papel do Estado, especificamente da FASC, como gestora da política de Assistência Social?**

**25. Como se dá o processo de conveniamento com a FASC?**

**26. Há exigências por parte da FASC para manutenção do convênio?**

**27. E como se dá o processo de supervisão?**

**28. As OSC participam do processo de formulação da política?**

(  ) Não (  ) Sim. Como?

**29. Como avalia a relação das OSC com o Estado (FASC)?**

## **CONTROLE SOCIAL**

**30. O que concebes ou entendes por controle social?**

**31. Participam da CORAS?**

(  ) Não. Por quê? (  ) Sim. Como avalia esse espaço?

**32. Os usuários são incentivados a participar dos espaços de controle social?**

**33. Conhece outras formas de realizar controle social?** (  ) Não (  ) Sim. Quais

**34. Como percebes a postura do Estado em relação ao controle social?**

**35. Como se efetivam as deliberações do CMAS e como são materializadas pela esfera governamental?**

**36. Qual a contribuição da Sociedade Civil para a Política de Assistência Social?**

## APÊNDICE Nº 4

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL – PUCRS  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

**PESQUISA: GESTÃO SOCIAL EM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE  
COMPÕEM A REDE SOCIOASSISTENCIAL DE PORTO ALEGRE**

Mestranda: Érica M. Bomfim Bordin  
Orientadora: Ana Lúcia S. Maciel

### Roteiro de Entrevista

Organizações da Sociedade Civil - Trabalhadores

#### 1. Dados de Identificação

Nome: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ Sexo: ( ) M ( ) F

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Local da Entrevista: \_\_\_\_\_

Telefone para contato: \_\_\_\_\_

Email: \_\_\_\_\_

( ) Fundação ( ) OSCIP ( ) Entidade Beneficente ( ) Associação

#### 2. Experiência Profissional (Colocar em ordem regressiva)

Instituição	Ocupação	Período

3. Possui formação / cursos na área da política de assistência social e da política setorial onde atua? ( ) Não ( ) Sim. Quais?

#### TRAJETÓRIA HISTÓRICA

4. Como se deu o processo de constituição dessa OSC?

5. Como foi seu envolvimento com a política de Assistência Social?  
(Interesse/O que mobilizou)

6. Que mudanças significativas ocorreram ao longo da trajetória histórica da instituição?

#### CONCEPÇÕES

7. Qual a sua concepção de política de Assistência social? (analisar se está implícito o entendimento de cidadania e direitos sociais)

**8. Há alguma estratégia usada pela organização para trabalhar com os usuários essa concepção?**

### **PROCESSO DE GESTÃO**

**9. Qual a missão (Finalidade), visão, natureza (Pública ou Privada) e valores fundamentais que orientam a ação da OSC?**

**10. Quais os projetos que a OSC desenvolve?**

**11. Quais são as fontes de financiamento da OSC?**

**12. Os trabalhadores participam do processo de gestão?**

(  ) Não (  ) Sim. Como?

**13. Os usuários / comunidade participam do processo de gestão?**

(  ) Não (  ) Sim. Como?

### **REDE**

**14. Qual é sua concepção de Rede Socioassistencial?**

**15. Como se processa a relação com outras OSC? (Cooperação / Concorrência)**

**16. Participa da Rede Sócio-assistencial?**

(  ) Não. Por que? (  ) Sim. De que modo? Como avalia esses espaços? Como eles podem ser aprimorados?

### **RELAÇÃO COM ESTADO**

**17. Quais são as principais demandas / necessidades sociais que emergem da sociedade? (Com relação a política de assistência social)**

**18. Qual é o papel da Sociedade Civil nesse processo? (Hegemonia)**

**19. Qual o papel do Estado, especificamente da FASC, como gestora da política de Assistência Social?**

**20. Como se dá o processo de conveniamento com a FASC?**

**21. Há exigências por parte da FASC para manutenção do convênio?**

**22. E como se dá o processo de supervisão?**

**23. As OSC participam do processo de formulação da política?**

(  ) Não (  ) Sim. Como?

**24. Como avalia a relação das OSC com o Estado (FASC)?**

## **CONTROLE SOCIAL**

**25. O que concebes ou entendes por controle social?**

**26. Participam da CORAS?**

(  ) Não. Por que? (  ) Sim. Como avalia esse espaço?

**27. Os usuários são incentivados a participar dos espaços de controle social?**

**28. Conhece outras formas de realizar controle social?** (  ) Não (  ) Sim. Quais

**29. Como percebes a postura do Estado em relação ao controle social?**

**30. Como se efetivam as deliberações do CMAS e como são materializadas pela esfera governamental?**

**31. Qual a contribuição da Sociedade Civil para a Política de Assistência Social?**

## APÊNDICE Nº 5 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

### PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

**Projeto de Pesquisa:** GESTÃO SOCIAL EM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE COMPÕEM A REDE SOCIOASSISTENCIAL DE PORTO ALEGRE

A pesquisa Gestão Social em Organizações da Sociedade Civil que compõem a rede socioassistencial de Porto Alegre tem como objetivo principal *analisar a configuração da gestão social em organizações da sociedade civil, visando contribuir com subsídios de um trabalho mais consistente no caminho da efetivação da cidadania.*

Neste trabalho será utilizado como instrumento um formulário através de uma entrevista que terá a duração aproximada de 90 minutos e será gravada. Os dados e resultados individuais desta pesquisa estarão sempre sob sigilo ético, não sendo mencionados os nomes dos participantes em nenhuma apresentação oral ou trabalho escrito, que venha a ser publicado.

A participação nesta pesquisa não oferece risco ou dano à pessoa entrevistada. Se, no decorrer da pesquisa, o(a) participante resolver não mais continuar terá toda a liberdade de o fazer, sem que isso lhe acarrete qualquer prejuízo.

Caso tenha novas perguntas sobre este estudo, posso contatar a mestranda/pesquisadora Érica M. Bomfim Bordin pelo telefone (51) 81527554, ou pelo email [erica\\_bordin@yahoo.com.br](mailto:erica_bordin@yahoo.com.br) ou ainda a orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Lúcia S. Maciel pelo telefone (51) 33203546 ramal 4115, ou pelo email [ana.suarez@pucrs.br](mailto:ana.suarez@pucrs.br). Poderei ainda contatar com o Comitê de Ética em Pesquisa da PUC/RS pelo telefone 051-33203345 – Dr. José Roberto Goldim.

Após ter sido devidamente informado(a) de todos os aspectos desta pesquisa e ter esclarecido todas as minhas dúvidas, de ter lido o presente termo de consentimento livre e esclarecido e recebido uma cópia, abdicando direitos autorais meus e de meus descendentes, eu \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ concordo em participar desta pesquisa.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Participante

\_\_\_\_\_  
Assinatura da Pesquisadora

Porto Alegre/RS, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 200\_\_\_\_\_.