



**UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA**

---

**PAULO SÉRGIO ARAGÃO**

**GESTÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA  
SOCIAL EM LONDRINA (2001 A 2007):  
AVANÇOS E DESAFIOS NA INTERFACE COM AS ORGANIZAÇÕES  
DO TERCEIRO SETOR**

---

Londrina  
2009

**PAULO SÉRGIO ARAGÃO**

**GESTÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA  
SOCIAL EM LONDRINA (2001 A 2007):  
AVANÇOS E DESAFIOS NA INTERFACE COM AS ORGANIZAÇÕES  
DO TERCEIRO SETOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação, em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social.

Orientador: Prof. Dra. Selma Frossard Costa

Londrina  
2009

**PAULO SÉRGIO ARAGÃO**

**GESTÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA  
SOCIAL EM LONDRINA (2001 A 2007):  
AVANÇOS E DESAFIOS NA INTERFACE COM AS ORGANIZAÇÕES  
DO TERCEIRO SETOR**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dra. Selma Frossard Costa

---

Prof. Dra. Jolinda de Moraes Alves

---

Prof. Dr. Leandro Magalhães

Londrina, 18 de setembro de 2009.

## **DEDICATÓRIA**

*À minha esposa Rejane, que me impulsionou neste trabalho e acreditou nos frutos de minhas reflexões; aos meus pais Sérgio e Aparecida; aos meus sogros Israel e Francisca, e a todos aqueles que lutam em prol dos excluídos e excluídas, enxergando neles a imagem do Criador.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, pela possibilidade de existência enquanto ser humano que me favorece ilimitadamente na condição de filho Seu, por colocar pessoas que, com seus reflexos de luzes, mostram os melhores e possíveis caminhos para que minha realização não obstrua a dos demais e, assim, me permitir ser quem sou.

A minha esposa, companheira inseparável e parte de mim, que durante três anos me auxiliou, colocando seus olhos, ouvidos e discernimento em prol desta conquista, sempre que necessário me apoiando e dando força para não desistir.

Aos meus pais, Sérgio e Aparecida pela educação e moral, pautadas no exemplo e na palavra, que permitiram brotar em mim os princípios dos quais não me alieno.

Aos meus sogros, que incentivaram e acreditaram em minha capacidade, enxergando em mim a extensão de sua família.

A minha orientadora Selma que, com o dom de sua ciência, visão de mundo e exemplo, direcionou minhas reflexões em busca da melhor objetivação, não medindo esforços para a conclusão deste trabalho.

A amiga Neusa, eterna orientadora profissional, a qual admiro enquanto pessoa e assistente social e que contribuiu singularmente para esta empreitada.

A minha irmã Rita, minha cunhada Cristiane e meu cunhado Andrew, pela força e auxílio nesta etapa de minha vida.

A madrinha Ester, pela contribuição especial na conclusão deste trabalho.

Aos representantes da EPESMEL e do NUSELON neste trabalho, pelas contribuições e depoimentos que permitiram a reflexão necessária, mas acima de tudo pelo significativo benefício que trazem à cidade com o trabalho de suas instituições.

Aos membros da banca de qualificação, Prof. Dr. Leandro e Prof<sup>a</sup>. Dra. Jolinda, pelos apontamentos e contribuições genuínas que possibilitaram a conclusão desta Dissertação.

À Universidade Estadual de Londrina, em especial aos membros do Departamento de Serviço Social, pela oportunidade de aquisição de conhecimentos, ministrados por pessoas de alta qualificação profissional.

Aos amigos e amigas, ao grupo AGALUS e a todos aqueles que, de um modo ou de outro me ajudaram e permitiram trilhar este caminho.

ARAGÃO, Paulo Sérgio. **Gestão da política municipal da assistência social em Londrina (2001 a 2007): avanços e desafios na interface com as organizações do Terceiro Setor.** 2009. 209f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2009.

## RESUMO

Este trabalho dedica-se à análise do processo de construção da Política de Assistência Social, em Londrina, nas gestões referentes ao período de 2001 a 2007, e suas interfaces com as organizações do Terceiro Setor, vinculadas a esta, no que concerne aos aspectos de participação, representatividade e capacidade de reivindicação, articulações e mobilizações, buscando o fortalecimento técnico, político e administrativo, na operacionalização de parcerias com o poder público. O trabalho faz uma síntese sobre as terminologias recorrentes e desmistifica as características que vinculam as organizações ao Terceiro Setor, bem como seu processo de emergência na sociedade brasileira e seus impactos junto ao recente sistema de proteção social, implantado no país. Aborda o processo histórico de construção da Política Nacional de Assistência Social e as atuais perspectivas nos moldes do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Realiza um breve resgate da operacionalização da assistência social em Londrina através das organizações do Terceiro Setor antes de esta se configurar como uma Política Pública, bem como descreve a instituição do primeiro Órgão Público municipal, dedicado exclusivamente a sua realização. Registra as características deste Órgão no município e suas formas de operacionalização, vinculado às organizações do Terceiro Setor. Delimita como universo de pesquisa, duas organizações pertencentes ao Terceiro Setor, dentro das características pré-estabelecidas. Dentre estas instituições, aquelas que desenvolvem serviços e projetos na área da criança e do adolescente, através de parcerias e que alocam maior volume de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social. Utiliza-se, como procedimento metodológico, para coleta de dados, a aplicação de pesquisa semiestruturada junto aos dirigentes/coordenadores das organizações delimitadas e ao Órgão Gestor dessa Política, no município. Como fruto dessas reflexões, concluímos que as gestões analisadas neste Trabalho resultaram em grandes avanços para a Política de Assistência Social do município, e, somente conseguiram êxitos com a presença sempre marcante das organizações do Terceiro Setor. Porém, existem ainda muitos desafios para que as relações entre o aparelho estatal e as organizações do Terceiro Setor, no sentido de que essas relações não se polarizem e também que seus atores não percam os limites de suas fronteiras, e, assim se concretize a Política Pública de Assistência Social, através de uma gestão democrática e descentralizada operacionalizada a muitas mãos.

**Palavras-chave:** Assistência social. Organizações do terceiro setor. Políticas públicas.

ARAGÃO, Paulo Sérgio: **Management of Municipal Policy of Social Assistance in Londrina (2001 a 2007):** advancements and challenges in the interface of the Third Sector organizations. 2009. 209p. Dissertation (Master`s Degree in Social Work and Social Policy) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina 2009

## ABSTRACT

This article is an analysis of the Social Assistance Policy process of construction in Londrina from 2001 – 2007, and its interfaces with some organizations from the Third Sector linked by some participation aspects, representativeness and capacity of claim, its articulations and mobilizations in the process of seeking the administrative, political, and technical strengthening in the operational partnership with public power in this Policy. The work does a synthesis about the recurring terminology and demystifies the characteristics that link the organizations to the Third Sector, as well as its emergence process in the Brazilian society and its impacts to the recent system of social protection implanted in the country. It approaches the historical process of construction of the National Policy of Social Assistance and the present perspectives in the molds of the Unique System of Social Assistance – SUAS (Sistema Único de Assistência Social). It carries out a short rescue of the operationalization of the social work in Londrina through organizations of the Third Sector before being configured like a Public Policies, as well like describes the institution of the first municipal public Organ dedicated exclusively to its achievement. It records the characteristics of this Organ in the town and its means of operationalization linked the organizations of the Third Sector. It delimits like universe of research two organizations linked to the Third Sector inside the characteristics pre-established. Among these, some develop services and projects in the area of the infant and adolescent through partnerships and, allocate bigger amount of resources of the Municipal Fund of social work. It uses as methodological procedure to collect data; a semi structured research application with managers/coordinators of delimited organizations and to the Administrative Organ of this Policy in the town. As result of these reflections, we conclude that from the managements analyzed in this work, big advancements were achieved for the Social Assistance Policy of the town, and obtained successes because of the outstanding organizations presence of the Third Sector. However, there are still many challenges for that the relation between the state-owned device and organizations of the Third Sector, in the sense of these not polarize themselves and also that their actors lose not the limits of their borders, and in this way they get together to the Public Policy of Social Assistance through a decentralized democratic management that is dealt by many hands.

**Keywords:** Social assistance. Third sector organizations. Public policies.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABAC</b>	- Associação Beneficente Amigos da Criança
<b>ADEFIL</b>	- Associação dos Deficientes Físicos de Londrina
<b>ADEVILON</b>	- Associação dos Deficientes Visuais de Londrina
<b>APAE</b>	- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
<b>APEART</b>	- Associação do Projeto de Educação do Assalariado Rural Temporário
<b>BPC</b>	- Benefício de Prestação Continuada
<b>CEDCA</b>	- Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
<b>CF</b>	- Constituição Federal
<b>CFC</b>	- Centro de Formação Cidadã
<b>CLT</b>	- Consolidação das Leis Trabalhistas
<b>CMAS</b>	- Conselho Municipal de Assistência Social
<b>CMDCA</b>	- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
<b>CNAS</b>	- Conselho Nacional de Assistência Social
<b>CRAS</b>	- Centro de Referência de Assistência Social
<b>CREAS</b>	- Centro de Referência Especializado de Assistência Social
<b>DSS</b>	- Departamento de Serviço Social
<b>EPESMEL</b>	- Escola Profissional e Social do Menor de Londrina
<b>FMAS</b>	- Fundo Municipal de Assistência Social
<b>FMI</b>	- Fundo Monetário Internacional
<b>FNAS</b>	- Fundo Nacional de Assistência Social
<b>IAM</b>	- Instituto de Assistência ao Menor
<b>IBGE</b>	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ILECE</b>	- Instituto Londrinense de Educação para Crianças Excepcionais
<b>IPEA</b>	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>LOA</b>	- Lei Orçamentária Anual
<b>LDO</b>	- Lei de Diretrizes Orçamentária
<b>LOAS</b>	- Lei Orgânica de Assistência Social
<b>MARE</b>	- Ministério de Administração e Reforma do Estado
<b>NOB</b>	- Norma Operacional Básica
<b>NUSELON</b>	- Núcleo Social Evangélico
<b>PETI</b>	- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
<b>PIB</b>	- Produto Interno Bruto
<b>PMAS</b>	- Política Municipal de Assistência Social
<b>PNAS</b>	- Política Nacional de Assistência Social
<b>PPA</b>	- Plano Plurianual
<b>PROVOPAR – LD</b>	- Programa do Voluntariado Paranaense de Londrina
<b>OGs</b>	- Organizações Governamentais
<b>ONGs</b>	- Organizações Não Governamentais
<b>OSs</b>	- Organizações Sociais
<b>OSCIP</b>	- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>OTSs</b>	- Organizações do Terceiro Setor
<b>SMAS</b>	- Secretaria Municipal de Assistência Social
<b>SUAS</b>	- Sistema Único de Assistência Social
<b>SUS</b>	- Sistema Único de Saúde
<b>UNB</b>	- Universidade Nacional de Brasília

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	111
<b>1 CAPÍTULO I - AS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR: CONFIGURAÇÕES E EMERSÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA</b> .....	19
1.1 AS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR.....	19
1.2 O PENSAMENTO GRAMSCINIANO E AS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR .....	23
1.3 A EMERSÃO DO TERCEIRO SETOR E SUAS CONFIGURAÇÕES NO CENÁRIO BRASILEIRO .....	29
<b>2 CAPÍTULO II – O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E IMPLANTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL</b> .....	39
2.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: A CONSTRUÇÃO DA BASE LEGAL DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA.....	39
2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA .....	45
2.3 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE 1998 (RESOLUÇÃO DO CNAS Nº. 207 – DE 1998).....	56
2.4 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SUAS. ....	59
<b>3 CAPÍTULO III – O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE LONDRINA</b> .....	75
3.1 OS PRIMEIROS PASSOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE LONDRINA.....	75
3.2 A SECRETARIA MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL – 1993 A 1996. ....	80
3.3 A SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – 2001 A 2004. ....	83
3.4 A SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – 2005 A 2008 .....	88
<b>4 CAPÍTULO IV – A GESTÃO MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM LONDRINA E AS PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR (2001-2007)</b> .....	97
4.1 DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	97
4.2 CARACTERIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DELIMITADAS COMO SUJEITOS DA PESQUISA .....	99
4.2.1 Instituição nº 1 – Núcleo Social Evangélico de Londrina - NUSELON.....	99
4.2.2 Instituição nº. 2 – Escola Profissional e Social do Menor de Londrina - EPESMEL .....	102
4.3 ANÁLISE DOS DADOS.....	107
4.3.1 Participação, Representatividade e Capacidade de Reivindicação Técnica e Financeira das Organizações do Terceiro Setor .....	107

4.3.2 Articulação e Mobilização das Organizações do Terceiro Setor.....	136
4.3.3 O Fortalecimento Técnico-Político E Administrativo Das Organizações Do Terceiro Setor .....	144
4.3.4 Consolidação Do Modelo De Gestão Da Assistência Social Em Londrina Como Política Pública, Baseado Nas Parcerias Com As Otss.....	165
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>181</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>190</b>
<b>APENDICES.....</b>	<b>197</b>
APENDICE I – FORMULÁRIO DE PESQUISA .....	198
APENDICE II – FORMULÁRIO DE PESQUISA II.....	206

## INTRODUÇÃO

Este trabalho dedica-se à análise do processo de construção da Política de Assistência Social em Londrina, ao longo dos anos, centrando seu foco nas gestões referentes ao período de 2001 a 2007 e sua interface com as organizações do Terceiro Setor, vinculadas a esta Política.

Através dos diversos trabalhos e pesquisas publicadas<sup>1</sup>, identificamos um notório desenvolvimento da Assistência Social no município. Esse aspecto certamente repercute significativamente na melhoria de vida de muitos cidadãos.

Consideramos que vários foram os esforços para oferecer o mínimo de respostas positivas às reivindicações populares e romper, assim, com as práticas assistencialistas e clientelistas que marcaram o município bem como grande parte do país.

Ao refletir sobre seus esforços, concebemos que essa história foi forjada a muitas mãos. Mãos que apresentaram, em cada momento dessa trajetória, contribuições e significados distintos para as demandas que surgiam diante das complexidades da questão social.

Londrina é considerada cidade pólo do norte do Paraná, apresentando-se relativamente jovem, já passados 74 anos de sua fundação. E desponta com um porte populacional e desenvolvimento econômico invejável a algumas capitais nacionais.

Não obstante, em meio a esse desenvolvimento que se configurou como referência regional, adensam-se os problemas sociais advindos de um país subdesenvolvido e de uma região, que teve na agricultura, seus breves momentos de eldorado territorial.

Em diversas análises<sup>2</sup>, encontramos a imagem de um país que se dedicou ao desenvolvimento econômico, ainda que subsidiário aos interesses do grande capital, mas que negou veementemente suas responsabilidades na área social, deixando as expressões da questão social em segundo plano, desvinculando

---

<sup>1</sup> Destacam-se entre eles os trabalhos de: Marcelle Diório de Souza 2005, Sandra Cristina Bianconi 2005 etc.

<sup>2</sup> Behring Elaine Rosset, Boschetti Ivonete. 2007, Nogueira Marco Aurélio 2005.

o desenvolvimento econômico do social, e ignorando as mazelas que porventura surgem desta opção. Nesse cenário, o município de Londrina não se distingue dos demais.

O fato é que tal questão ainda revela raízes presentes na atualidade, marcando relações políticas e institucionais que se expressam diretamente nos beneficiários das diversas políticas públicas sociais. E repercutem diretamente na qualidade de vida de quem mais depende do Estado para suas satisfações sociais mínimas: o público alvo da Assistência Social.

Nossa intenção com este Trabalho foi a de verificarmos a relação público-privado nas respostas do Estado, para disponibilizar serviços sociais a essa população, em um dado recorte territorial (Londrina) e período de tempo (2001 a 2007).

Nesse sentido, as organizações do Terceiro Setor<sup>3</sup> - que estabeleceram parcerias com a gestão pública municipal para a operacionalização dos princípios e diretrizes da Política de Assistência Social -, tornaram-se o nosso foco de pesquisa.

Tendo como fundamento a questão de como foi o processo de gestão da Política Municipal de Assistência Social, na interface com as organizações do Terceiro Setor no período de 2001 a 2007, em Londrina, nos perguntamos se esse resultou:

- em uma melhor organização e mobilização das organizações do Terceiro Setor em busca da construção da Assistência Social como uma política pública.
- na real representação de seus segmentos junto ao Conselho Municipal de Assistência Social.
- no desenvolvimento técnico, político e administrativo destas organizações para a consolidação dos avanços obtidos na Política neste período, independente da mudança ou não da condução política do Município.

Para tanto, o objeto de análise se constitui na interface da Política Municipal de Assistência Social com as organizações do Terceiro Setor, no período entre 2001 a 2007.

---

<sup>3</sup>Conceito que trabalhamos nos capítulos subsequentes.

O objetivo geral estabelecido foi o de analisar como se deu a interface da gestão da PMAS, através da Secretaria Municipal de Assistência Social, com as organizações do Terceiro Setor, em Londrina no período de 2001 a 2007, revelando seus avanços e desafios com relação aos aspectos: representação, participação, mobilização, financiamento e fortalecimento técnico-político e administrativo das organizações do Terceiro Setor na operacionalização da PMAS.

A amplitude do objetivo geral determinou a necessidade de delimitarmos os objetivos específicos para não perdermos o foco de nossa pesquisa:

1) resgatar o processo de gestão da PMAS na sua relação com as organizações do Terceiro Setor;

2) compreender como se deu o processo de organização, participação e mobilização do Terceiro Setor nesse período;

3) detectar como ocorreu o processo de representatividade destas organizações e seus segmentos, junto ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS);

4) identificar se houve o fortalecimento técnico, político e administrativo dessas organizações para se manterem nos princípios, diretrizes e objetivos preconizados pela Política de Assistência Social, independente das mudanças político-partidárias que venham a ocorrer no Município.

Com essas reflexões em mente, buscamos, de início, o referencial teórico que embasaria a nossa pesquisa e a busca pelas respostas às questões levantadas.

Construímos, no primeiro capítulo, com base em diversos referenciais, um conceito teórico para melhor entendermos as organizações da sociedade civil que atuaram e atuam diretamente no enfrentamento de expressões da questão social e que, recentemente, são incluídas em uma terminologia recorrente: o Terceiro Setor. Destacamos que essa delimitação serviu de base para melhor entendermos as configurações dessas organizações que atuam junto à Política de Assistência Social em Londrina.

Nesse sentido, lançamos mão de um estudo para definição das organizações da sociedade civil que queremos abordar e, assim, melhor explicitar as organizações que fazem parte do objeto de pesquisa deste Trabalho. Como resultado, esperamos desmistificar termos incoerentes e contraditórios muito utilizados, a despeito de seus reais significados.

Abordamos, ainda que sucintamente, a compreensão de sociedade civil à luz de Gramsci para encontrarmos o lócus do chamado Terceiro Setor, junto às estruturas capitalistas e entendê-lo como parte inerente da superestrutura do sistema. Tal aspecto nos permitiu uma melhor definição de suas funcionalidades e legitimidade de suas ações.

A figura do Estado também foi analisada sob os conceitos de tal pensador, brindando-nos com sua teoria do “Estado Ampliado”, possibilitando uma visão macro sobre o engendramento de suas relações e seus reflexos na sociedade.

Não obstante, passamos a analisar, ainda no capítulo primeiro, as conjunturas que levaram a ascensão de um dado modelo de organização da sociedade civil, bem como algumas ações de interferências nas mazelas sociais. Assim, compreendemos as intenções do declínio da proteção social, por parte do Estado e a exaltação do mercado como campo auto-regulável, nas relações econômicas e sociais, o que, por sua vez, repercute diretamente no enfrentamento da questão social.

Abordamos as investidas da corrente neoliberal, suas principais características no campo social e sua inserção na realidade brasileira, a qual, por certo, apresenta-se com grande relevância frente à promulgação da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, não nos furtamos de contemplar a atuação da sociedade civil, frente ao Estado autocrático pós 1964, o qual centrou seus esforços no desenvolvimento estrutural de algumas facetas de infra-estrutura econômica, reprimindo, com mãos de ferro, as legítimas reivindicações populares, levadas pelas organizações da sociedade civil.

Ao lançar o olhar sobre a realidade nacional, nota-se que os agentes, ao enfrentarem um Estado capitalista autoritário, exerceram papéis determinantes com relação à construção de direitos sociais, contrapondo-se à qualquer forma de autoritarismo, mas que, com a promulgação da Constituição Federal, passaram a agir diferentemente.

No embasamento teórico de tais aspectos, nos debruçamos no segundo capítulo sobre a Política de Assistência Social e seu processo de construção na sociedade brasileira, desvendando as lutas para a implementação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que culminou com sua promulgação, em um governo de transição, no ano de 1993.

No terceiro capítulo, analisamos o processo de construção da Política Municipal de Assistência Social em Londrina, concebendo a gênese de sua atuação, centrando-se nas organizações advindas da sociedade civil, seus reflexos e atuações junto às expressões da questão social, na busca pela garantia de direitos.

Por outro lado, também analisamos a organização histórica do poder público municipal no enfrentamento das questões relativas à Assistência Social, que culminou na instituição da Secretaria Municipal de Ação Social de Londrina, em 1993 e que, mais tarde, acompanhando o desenvolvimento histórico da Assistência Social, sofreria mudanças estruturais.

Descrevemos, ainda neste mesmo capítulo, a gestão dessa Secretaria, referente ao período de 1993 a 1996, sua efervescência política frente ao cenário nacional e o significado de sua instituição em tempos de intensas lutas sociais para, assim, legitimar a última parte do tripé da seguridade social, ou seja, a Assistência Social.

Passamos, então, a nos ater sobre o período referente ao objeto da pesquisa, ou seja, as gestões municipais da Secretaria de Assistência Social, entre 2001 e 2007.

A análise dessas gestões, voltada para as relações com as organizações do Terceiro Setor, resultado da pesquisa de campo realizada, é o assunto central do quarto capítulo, considerando as Organizações escolhidas como sujeitos da pesquisa, tendo como foco a interface com a Política Municipal de Assistência Social.

O universo de pesquisa se constituiu, inicialmente, pelas organizações do Terceiro Setor (OTSs) que estabeleceram parcerias técnico-financeira com o órgão gestor da PMAS no período de 2001 a 2007, ou seja, a Secretaria Municipal de Assistência Social.

Foram consideradas como Terceiro Setor aquelas organizações que se caracterizam, segundo os indicadores apontados por Salamon e Anheir (1997) e aceitos pela maioria dos estudiosos desse assunto:

- 1) Possuir certo grau de institucionalização.
- 2) Organizadas fora do aparelho estatal.
- 3) Sem fins econômicos – não retornam lucro aos seus diretores/associados.

- 4) Auto governadas – Aptas a controlarem as suas atividades.
- 5) Envolvem algum tipo de trabalho voluntário.

Recorremos ainda à seleção daquelas OTSs que atuam junto ao segmento criança e adolescente, no município de Londrina, por ser este o que mais concentra serviços de atendimento, realizados pelo Terceiro Setor no Município<sup>4</sup>, e que, atualmente, mantém parcerias técnico-financeiras com o órgão gestor municipal. Dentre essas, selecionamos as que possuem maior volume de recursos repassados pelo setor público municipal no ano de 2007, quais sejam, EPESMEL – Escola Profissional e Social do Menor de Londrina e NUSELON – Núcleo Social Evangélico de Londrina.

Destacamos ainda que, além dos motivos já elencados quanto à nossa escolha do tema e objeto de pesquisa, chamou-nos a atenção o fato de que o Município de Londrina, através de suas duas últimas gestões, vinculadas ao Partido dos Trabalhadores, desenvolveu a Política Municipal de Assistência Social bastante alicerçada em parcerias com as organizações do Terceiro Setor, conforme destacado no decorrer deste Trabalho.

Esclarecemos que, a priori, não vemos nessas parcerias problemas ou limites. Mas interessou-nos compreender, conforme já abordado, como se formaram as estruturas institucionais para a efetivação da PMAS e as relações público-privado, no sentido de capacitação e fortalecimento das OTSs para se manterem na perspectiva da Política em pauta, independente das mudanças que ocorrerem na gestão municipal.

Como já observado, é notório o desenvolvimento deste Município no que tange à Assistência Social, tendo o mesmo destaque na esfera nacional e sendo um dos primeiros municípios do Brasil a assumir a gestão plena de Assistência Social, de acordo com o que estabelece a Norma Operacional Básica/2005, do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Não obstante, com relação à participação popular na gestão desta Política, esta se materializou principalmente através dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, mais especificamente no Conselho de Assistência Social que, em

---

<sup>4</sup> A respeito consultar o Relatório Final da Pesquisa “Gestão de Organizações do Terceiro Setor que atuam na Assistência Social, Educação e Saúde no Município de Londrina” (janeiro de 2009), realizada por pesquisadores do Curso de Serviço Social da UEL. Dentre as 211 OTS delimitadas, 127 (60.2%) atuam junto ao segmento da criança e do adolescente.

Londrina, foi criado no ano de 1994, através da Lei 6.007, sendo o primeiro conselho municipal desta Política no estado do Paraná.

Destacamos aqui que, apesar dos Conselhos serem considerados instrumentos de gestão, eles não conseguem frear os ditames impostos pela corrente neoliberal e pelo autoritarismo arraigado na cultura do país, em um contexto de redução da máquina estatal e incentivo da participação popular na execução de serviços ligado à Assistência Social e demais políticas sociais. Neste cenário nacional, Londrina não se distingue.

Ainda no capítulo quarto, buscamos desvelar os fatores da relação público-privado, no Município, pertinente à Política de Assistência Social, no período de 2001 a 2007, estabelecendo como unidades de análise:

- participação, representatividade e capacidade de reivindicação técnica e financeira das organizações do Terceiro Setor;
- articulação e mobilização das organizações do Terceiro Setor;
- fortalecimento técnico-político e administrativo das organizações do Terceiro Setor e
- consolidação ou não do modelo de PMAS, como Política Pública, tendo em vista o modelo de gestão assumido, baseado nas parcerias com as OTSs.

Para que este trabalho atingisse seus objetivos e assim oferecesse uma análise mais próxima do real, foi realizada uma pesquisa de campo, que contou com um instrumento de pesquisa próprio, aplicado junto às organizações do Terceiro Setor que se enquadraram no universo de pesquisa delimitado. Tal instrumento foi aplicado junto aos diretores/coordenadores das organizações em pauta e com a diretora (na época) da Diretoria de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Por fim, na Conclusão, apontamos as considerações finais, alicerçadas no referencial teórico, construído neste Trabalho e nas análises das entrevistas, pretendendo que estas sirvam aos propósitos a que se destinam.

Destacamos que a relevância do tema abordado se legitima frente ao cenário atual, em que se mantêm textos legais de afirmação de direitos sociais, mas que encontram, na execução de políticas públicas, contornos específicos e atores diversos que, ultrapassando a esfera estatal, possuem modos de gestão

diversificados que, nem sempre, contribuem para a solidificação da Assistência Social como Política Pública.

Apresenta-se, também, como importante ferramenta de análise crítica das organizações do Terceiro Setor e de profissionais que militam junto a esta Política, na intenção de oferecer um material que balize posturas críticas frente à desregulamentação dos direitos sociais e à combatividade ao autoritarismo estatal que se fez presente durante décadas em nosso país.

Assim, diante das premissas aqui elencadas, também fomos levados a refletir em que medida a forma de gestão, assumida pelo poder público municipal, configura-se como Política Pública de Assistência Social, de caráter permanente e de referência de serviços à população, ultrapassando o enfoque de programa e projetos de cunho governamental, contemplando seus diversos atores e a primazia de responsabilidade estatal.

Esperamos, com isso, contribuir para uma análise crítica, porém construtiva, sobre as ações da Assistência Social, realizadas em parcerias entre o poder público e as organizações do Terceiro Setor, no município de Londrina.

Longe de exprimir todos os anseios sobre o tema, almejamos possibilitar uma introdução à reflexão sobre os papéis e as relações dos dois agentes envolvidos na execução dessa Política Pública, o gestor público, através da Secretaria Municipal de Assistência Social e a sociedade civil, aqui representada pelas organizações do Terceiro Setor, tendo o Conselho Municipal de Assistência Social como espaço articulador dessa Política.

## **1 CAPÍTULO I – AS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR: CONFIGURAÇÕES E EMERGÊNCIA NA SOCIEDADE BRASILEIRA**

O presente capítulo tem por intenção delinear os contornos de um fenômeno emergente nos anos 1970 e 1980, que assume características expansionistas, no contexto brasileiro, na década de 1990.

Descrevemos o crescimento e a atuação das organizações do Terceiro Setor que atuam diretamente na sociedade, ou através de defesa de seus direitos. Sejam em busca de interesses públicos ou coletivos, essas organizações vêm se firmando na atualidade e interferindo na vida de milhões de cidadãos. Trataremos, ainda, de suas denominações e terminologias, buscando definir o conceito que nos apoiará no decorrer desta pesquisa. Passaremos a analisar as contribuições de Gramsci, sobre a sociedade civil e o aparelho estatal, articulando seus conteúdos, para então delinear as configurações dessas organizações.

Por fim, seguiremos com a contextualização da realidade brasileira, após o mais recente período de redemocratização, a fim de realizar uma reflexão sobre o crescimento dessas organizações e suas relações com o Estado em um contexto de globalização econômica e hegemonia neoliberal.

### **1.1 AS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR**

A atuação da sociedade civil organizada é palco de discussões políticas e acadêmicas. Contudo, esse debate vem se aprofundando nas últimas décadas em decorrência das inúmeras transformações, gestadas na sociedade brasileira.

Muito se discute sobre suas manifestações, seus reais significados políticos e seus impactos na questão social. Entretanto, a sociedade civil organizada também sofre transformações e surgem, neste esteio, diversas denominações, que buscam traduzir e alocar suas ações, em um determinado espaço para que, assim, possam se criar identidades similares, medir seus impactos, analisar suas posições e opções políticas, em busca da melhoria de vida de muitos cidadãos.

Neste espaço, faremos um recorte dentro da vasta dimensão do que vem a ser a sociedade civil organizada, a fim de delinear as expressões que compõem o objeto desta pesquisa. Assim, centraremos foco sobre as organizações do Terceiro Setor, as quais compõem parte da sociedade civil organizada e que se propõem a executar serviços públicos e/ou coletivos, fora do aparelho estatal e da lógica lucrativa do mercado, atuando em ações diretas ou na defesa de direitos.

Ao adentrarmos nesse debate, encontramos diversas terminologias para uma variada gama de ações, o que torna demasiadamente difícil o emprego de um único termo que abranja todos os seus significados e atuações, que faz dessa tarefa um exercício amplo e impreciso.

Fischer (2002) salienta que a maioria dos autores brasileiros recorre à utilização do conceito de “sociedade civil”, ao se referir a essas organizações. No entanto, alerta que essa não seria a terminologia mais adequada, uma vez que o conceito de sociedade civil ultrapassa a questão de um “fenômeno organizacional” e vai muito além de tais organizações. Assim, defini-las como sociedade civil seria reduzir o significado do termo a uma de suas expressões e, por certo, incorrer em atribuir-lhes funções que nem sempre estarão à altura de sua competência ou metodologia de ação.

Encontramos, não raramente, a referência ao termo de Organizações Não Governamentais, como uma definição genérica a todas as formas de organização da sociedade civil instituídas legalmente, que executam ações na sociedade, ou lutam por direitos sociais.

Consideramos que essa definição também merece atenção, uma vez que vincula uma característica básica dessas organizações: o fato de não pertencerem ao aparelho estatal. No entanto, é necessário considerar que esse termo não se faz o mais adequado, quando se busca uma terminologia capaz de abarcar as formas de manifestação dessas organizações.

Destacam-se ainda as considerações de Falconer e Vilela (2001) ao emprego desse termo, o qual consideram inadequado, pelo fato de caracterizar apenas certo grupo de organizações, apoiadas, a princípio, por instituições internacionais e que se manifestaram no país, na década de 1970 a 1980, na busca da redemocratização e na conquista de direitos humanos e sociais.

Não obstante, esse termo marcou a sociedade civil organizada, em uma época em que as relações com o Estado se davam de forma conflituosa,

encontrando neste a antítese da livre expressão e da democracia sendo inaceitável, para seus parâmetros, a relação com a esfera governamental, naquele contexto.

Assim, recorremos ao termo organizações do Terceiro Setor, por considera-lo o mais adequado para definir o rol de instituições que queremos analisar. Destacamos que, apesar de alguns autores considerarem amplos e conflituosos, é justamente nessa amplitude que tal terminologia nos fornecerá a definição necessária, uma vez que o espaço de manifestação dessas organizações também se configura de modo diversificado e abrangente.

Temos, porém, que a expressão Terceiro Setor não advém de discussões e aprofundamentos teóricos nacionais, mas encontra sua gênese ligada a estudiosos americanos, para os quais esse setor estaria alocado em uma terceira via, longe do aparelho estatal e da lucratividade do mercado. O termo “terceiro setor” foi utilizado pela primeira vez por pesquisadores nos Estados Unidos na década de 70, e a partir da década de 80 passou a ser usado também pelos pesquisadores europeus. (COELHO, 2002, p. 58).

A autora ainda destaca que segundo Seibel e Anheier seus formuladores seriam: Etzioni (1973), Levitt (1973), Nielson (1975) e a Filer Commision (1975); os europeus seriam Douglas (1983) Reese (1987), Reicherd (1988) e Ronge (1988). Segundo ela, esses pensadores recorreram a essa terminologia para expressar um setor que está fora das desvantagens do mercado, com relação à busca incessante pelo lucro, e separado da base material do Estado, com a sua dita burocracia inoperante para agilidade das respostas que muitas das expressões da questão social exigem.

Assim, ao definirem este termo, os autores empreenderam uma visão que combinasse a agilidade das iniciativas de mercado, com a busca de bens públicos ou coletivos a qual deveria estar vinculado às características de ação do Estado. Porém, esse espaço do Terceiro Setor estaria fora do aparelho estatal. Nesse sentido trazemos a citação de Tenório (2001).

Essas organizações não fazem parte do Estado, nem a ele estão vinculadas, mas se revestem de caráter público na medida em que se dedicam a causas e problemas sociais e que, apesar de serem privadas, não têm como objetivo o lucro, e sim o atendimento das necessidades da sociedade (TENÓRIO, 2001, p. 7).

Para Fischer (2002), o termo Terceiro Setor delimita o espaço das organizações privadas, que não objetivam lucratividade e dirigem suas ações a finalidades públicas ou coletivas.

A autora defende que, no cenário brasileiro, as ações do Terceiro Setor não diferem de outros países desenvolvidos e assumem contornos variados, em tamanho, volume de recursos e serviços. Aplicam-se também a esses aspectos, a pluralidade, a extensão do território nacional, e as diversas conjunturas históricas brasileiras, o que dá ao país uma ampla diversificação dessas organizações.

Falconer e Vilela (2001) também compartilham dessa visão, atribuindo as mesmas características que Fischer (2002). No entanto, fazem menção a Salamon e Anheier (1993), para uma definição mais precisa sobre esse tema. Conforme Fernandes (2002), aqueles autores construíram um conjunto de características que podem delinear, com mais precisão, as organizações que são pertencentes a esse setor e assim oferecer maiores parâmetros para identificá-las.

Para eles, uma organização é considerada pertencente ao Terceiro Setor quando possuir, no mínimo, cinco características básicas:

1) Organização: possuir certo grau de institucionalização como: estatuto, endereço, regimento, registros diversos, com diretoria legalmente constituída;

2) Privada: institucionalizada separadamente do aparelho estatal; embora possam manter convênios ou parcerias com o poder público, deve manter sua autonomia administrativa e financeira;

3) Não distribuidora de lucros aos seus associados ou diretores: não retornar nenhum ganho a seus proprietários; toda a receita advinda de doações, parcerias ou prestação de serviços deve ser aplicada na própria instituição e no atendimento aos seus usuários;

4) Auto-governada: ser apta a controlar suas atividades tendo gestão própria;

5) Trabalho voluntário: deve envolver algum tipo de participação voluntária em suas ações.

Dessa forma, percebemos a necessidade de compreensão de como se formaram as estruturas institucionais para a efetivação da Política de Assistência Social no Município de Londrina e as relações público-privado que mantêm o desenvolvimento de suas ações em benefício da população.

Podemos afirmar, então, que esse setor está alicerçado em uma base material privada, mas sua finalidade deve estar centrada em um objetivo comum ou ainda de interesse público, não visando lucratividade em suas ações. Deve ter sua base material separada do aparelho estatal com o qual mantém certo grau de autonomia, e que envolve trabalhos voluntários em suas ações.

Assim, optamos pela terminologia de organizações do Terceiro Setor ao referirmo-nos às entidades que estão vinculadas ao objeto deste trabalho. Assim entendemos porque esta consegue expressar características que vão além do simples uso do vocábulo correto, identificando ideologias e valores que serão determinantes no trato deste tema relevante.

Nesse sentido, fazemos uso desse termo por acreditar nas argumentações dos autores aqui descritos. Servirmo-nos de suas construções para expressar as características a que se vinculam as mesmas e assim não incorreremos em exageros e reducionismos, ao nos referirmos a um setor emergente e de tão grande relevância na atualidade.

## **1.2 O PENSAMENTO GRAMSCINIANO E AS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR**

Tendo como pressuposto que o Terceiro Setor compreende as organizações da sociedade civil que atuam sem finalidade de lucro, mas desenvolvem ações de interesse público, é essencial a compreensão de uma teoria sobre a sociedade e como ela se organiza para compor esse espaço e assim enriquecermos a compreensão sobre a temática deste trabalho.

Para entendermos a estrutura e a funcionalidade do Terceiro Setor junto à sociedade, usaremos a concepção de Gramsci a fim de delinear seus contornos e funções e localizá-lo na sociedade contemporânea. No entanto, é notório que ao usarmos as concepções desse pensador, não encontraremos o termo “Terceiro Setor” explícito em suas postulações, uma vez que Gramsci morreu em 1937 e sua obra somente foi publicada em 1948, sendo que o termo “Terceiro Setor” começou a ser utilizado muito após a sua morte, em meados da década de 1970.

Conforme já exposto acima, é necessário afirmar que o Terceiro Setor não é algo inusitado e novo, como bem defende Falconer e Vilela (2001, p. 27)

ao escreverem que sua atuação é tão antiga quanta a presença portuguesa na América Latina.

Apoiamo-nos no pensamento de Gramsci por entendemos que esse pensador conseguiu delinear a estrutura e funcionalidade do Terceiro Setor antes mesmo que fosse definida a sua terminologia.

Assim, faz-se necessário refletirmos sobre a concepção de Estado trazida por esse autor. Interpretando o Estado de forma mais ampla do que a maioria dos autores do seu tempo, Gramsci defende a “Teoria Ampliada de Estado”.

De orientação marxista, Gramsci compreende o sistema capitalista organizado e subdividido em estrutura e superestrutura. Na estrutura, ou infraestrutura, estariam todos os meios de produção necessários para atender à demanda de consumo e ao padrão de mercadorias, das quais a sociedade faz uso. Nessa esfera estão alocadas as indústrias, os serviços, o comércio, enfim tudo o que gera ou circula mercadorias ou as faz circular. São os meios de produção.

Para manter a sociedade em determinado padrão e as relações sociais condicionadas a eles, é necessário um conjunto de forças que imponham a ela um modo de viver, um jeito de se relacionar com a produção e o consumo, uma força que consiga impor à coletividade as regras e a legitimidade de suas condutas. Essa força de legitimação e imposição denomina-se superestrutura.

Por superestrutura, entende-se o aparato técnico, jurídico, operacional, ideológico e coercitivo, que faz com que os meios de produção e o capital por ele extraído das relações sociais, sirvam a determinados fins, em detrimento de outros, condicionando toda a sociedade aos padrões por ela definidos e criando a legitimidade necessária ao capital. E é no campo da superestrutura que situamos as considerações sobre o Terceiro Setor e suas funcionalidades.

Coutinho (2003) afirma que Gramsci concebe a função do Estado justificada na divisão de classe. Esta seria a única razão pela qual o Estado existiria: manter a divisão de classe. O Estado é, então, o agente que torna possível a dominação de uma classe sobre a outra e a exploração nas relações sociais. É ele quem legitima a desigualdade e não o contrário.

Longe de ser o árbitro legítimo dos interesses das massas, essa visão proporciona olhar para o Estado como espaço contraditório em que os dominados buscam amparo em seu algoz. No entanto, é notório que o Estado também é historicamente construído, sendo que sua estrutura e forma de agir, por

vezes, assumem contornos distintos e influenciados, de acordo com a cultura de suas sociedades, ao longo dos anos.

A concepção de Estado Ampliado de Gramsci vai além das postulações acima mencionadas e consegue interpretar, em seu tempo histórico, a evolução desse mecanismo dentro do sistema capitalista.

Segundo Coutinho (2003, p. 124) Marx, Engels e Lênin também examinam esse agente chamado Estado, identificando-o no campo da superestrutura. No entanto, associam sua imagem à coerção e à violência, denominando-o “conjunto de seus aparelhos repressivos”. Certamente esta é a face mais visível do Estado, identificada pelo conjunto de burocracias coercitivas e pelo uso da força, em outras palavras, pela polícia militar, polícia federal, forças armadas ou outra organização que legitime o estatuto do Estado, através da repressão, com uso da força.

Coutinho (2003) afirma ainda que não se pode responsabilizar os pensadores daquela época por essa ênfase na interpretação do Estado. Como já exposto, o Estado também é objeto da história e, como tal, sofre mutações e transformações. A interpretação dos pensadores daquele período foi forjada com a visão de um Estado opressor, com pouco espaço para as manifestações democráticas, legitimando suas ações pelo uso da coerção e da força, não deixando espaço para que os questionamentos fossem socializados de maneira passiva, agindo através de imposições para coibir as insatisfações que por vezes aparecessem.

Para esse autor, Gramsci trabalha em outro período e com outra esfera geográfica, da qual já se complexificou o fenômeno estatal.

Gramsci, porém trabalha numa época e num âmbito geográfico nos quais já se generalizou uma maior complexidade do fenômeno estatal: ele pôde assim ver que, com a intensificação dos processos de socialização da participação política, que tomam corpo nos países “ocidentais”, sobretudo a partir do último terço do século XIX [...], surge uma esfera social nova, dotada de leis e funções relativamente autônomas e específicas, tanto em face do mundo econômico quanto dos aparelhos repressivos do Estado (COUTINHO, 2003, p. 124).

Nesse sentido, Gramsci é privilegiado ao contemplar uma visão mais abrangente de Estado, podendo tecer análises mais próximas do que seria esse

mecanismo. Para ele, o Estado se divide em dois momentos: A Sociedade Política ou Estado Coerção e a Sociedade Civil.

A Sociedade Política ou Estado Coerção se caracteriza pelo controle das burocracias executivas e as forças repressivas para adequação das massas ao modo de produção, em certo momento histórico. A novidade da teoria está justamente na Sociedade Civil. É ela que alarga o conceito de Estado.

Para o autor, a Sociedade Civil realiza a elaboração e disseminação de ideologias e é formada por diversos mecanismos que executam essas tarefas, tais como os sindicatos, a imprensa, o sistema escolar, as igrejas e etc.

A sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura [...], etc. (COUTINHO, 2003, p. 127).

Sob essa teoria, a elaboração e disseminação da ideologia recebem outra base material, concebendo dentro da superestrutura e de seu mecanismo, uma ampliação e um modo de ação extremamente complexos.

O fenômeno da teoria ampliada do Estado é resultado da historicidade, uma vez que, a partir do alargamento da democratização, surge a necessidade de um maior empenho na formulação dos consensos, em detrimento do uso da força, levando assim, a criação ou adaptações de organizações próprias, para buscar a legitimidade das relações sociais, de forma consensual.

É necessário ressaltar que, apesar da identificação de duas bases materiais distintas dentro da superestrutura - Sociedade Política e Sociedade Civil -, ambas compõem o Estado e as duas forças conservam a base econômica de acordo com os interesses das classes dominantes. Além de sua base material distinta, a forma como executam a conservação da base econômica é diferenciada.

Enquanto uma (Sociedade Política) utiliza-se de seus aparatos coercitivos e violentos para impor sua vontade e disciplinar a massa, a outra (Sociedade Civil) executa sua ação por meio do consenso. Coutinho (2003, p. 129) denomina a Sociedade Civil como “aparelhos privados de hegemonia”, por possuir base material distinta do Estado Coerção, por gozar de certa autonomia com relação

a este e por se caracterizar pela espontaneidade em sua existência, formando “organismos sociais coletivos”.

Esses organismos são identificados em todos os Estados. No entanto, a forma como se manifestam dependerá da relação existente entre a Sociedade Política e o grau de socialização, manifesto na sociedade. Essa correlação de força é que definirá qual dos mecanismos irá se sobressair. É nessa correlação de força que se encontra a interface do Terceiro Setor com o poder público.

Frisa-se aqui a questão da base material da Sociedade Civil ser separada do Estado Coerção, o que permitirá formulações posteriores sobre a superação de um dado consenso para outro, através de oposições gerenciadas e disseminadas dentro da própria estrutura da Sociedade Civil. Isso leva à afirmação de que um grupo poderá assumir o controle e tornar consensual a sua ideologia, mesmo não estando dentro da Sociedade Política que detém o poder.

Nesse espaço revelam-se a atuação e a base material do chamado Terceiro Setor. Este é identificado junto à Sociedade Civil, da qual não é o único compositor e encontra-se pertencente a um Estado, em sua concepção mais ampliada, que busca nos seus mecanismos a legitimação de seu modo de produção e reprodução das relações sociais.

Dessa forma, é possível afirmar que o Terceiro Setor está alocado junto à Sociedade Civil e pertence a esta base material. E, sob tal funcionalidade, no entanto, a concepção de Sociedade Civil é maior do que o lócus do Terceiro Setor, compreendendo outros aspectos e organismos que não encontram amparo dentro de suas definições. A Sociedade Civil é, então, o terreno fértil dentro da superestrutura chamada Estado, da qual se distingue pela sua base material e formas de atuação.

Desse modo é possível identificar, na teoria ampliada do Estado, precisamente na Sociedade Civil, aspectos suficientes para justificar o Terceiro Setor, sob esta base material e ideológica. Gramsci justificou, em suas postulações acerca do Estado, que esse é objeto de democratização, resultado de um consenso forjado, a princípio sob a égide da coerção e da violência, mas que, em determinado momento histórico, a complexidade do sistema capitalista justificou movimentos de democratização e necessidade de consensos, construindo ou adaptando, para tal, organizações com base material separada do Estado, com certo grau de autonomia,

identificada através de movimentos voluntários e agindo com institucionalidades jurídicas, marcadas e construídas sob as relações sociais e ideologias das classes dominantes.

Têm-se aqui os princípios, ideologias, base material e funcionalidade suficiente para justificar o Terceiro Setor como parte integrante da Sociedade Civil nos termos de Gramsci. Assim, identifica-se esse setor dentro do sistema capitalista alocado junto ao Estado e compreende-se o seu tratamento distinto, mesmo diante da afirmação de pertencimento ao campo da superestrutura, por possuir formas de atuação diferenciadas e base material separada.

No entanto, devemos-nos atentar, para algo essencial no pensamento de Gramsci, a possibilidade de mudança atribuída à esfera da Sociedade Civil, no campo da Superestrutura, como bem exposto por Coutinho:

É a possibilidade que Gramsci entrevê quando diz que “um grupo social pode e mesmo deve ser dirigente [hegemônico] já antes de conquistar o poder governamental”; uma possibilidade que, aliás, no quadro das sociedades complexas, onde o Estado se “ampliou”, torna-se também necessidade, já que – prossegue Gramsci – “essa é umas das condições principais para a própria conquista do poder”... a idéia de que a conquista do poder de Estado, nas sociedades *complexas* do capitalismo *recente*, deve ser precedida por uma longa batalha pela hegemonia e pelo consenso no interior e através da sociedade civil. (COUTINHO, 2003, p. 134-135).

Nesse sentido, o discurso sobre Terceiro Setor, uma vez concebido como parte integrante da Sociedade Civil e, como tal portador de potencialidades de construção e de disseminação de consenso, deve estar continuamente presente nos debates teóricos e nas discussões acerca de possibilidades de construção de uma nova ordem social.

Nota-se que a forma como atua a Sociedade Civil e a dimensão de seu alcance geográfico influenciam diretamente no modo de vida de muitos e deixa à mostra espaços férteis para construção de uma sociedade mais democrática e atenta às diversas reivindicações legítimas de suas massas.

Assim, a idéia nuclear extraída de Gramsci é que a Sociedade Civil, juntamente com os Aparelhos Repressivos, compõem o Estado como superestrutura do capitalismo e, dessa maneira, as contradições existentes na relação Estado e Sociedade Civil são antagonismos internos, os quais, em maior ou menor grau, reforçam a lógica capitalista.

No entanto, o modo como esses antagonismos se expressam na sociedade refletem diretamente nas condições de vida da população, levando a sociedade a se organizar e lutar por condições de vida mais dignas.

### **1.3 A EMERSÃO DO TERCEIRO SETOR E SUAS CONFIGURAÇÕES NO CENÁRIO BRASILEIRO**

Concluída a questão sobre as características e terminologias do Terceiro Setor, passaremos agora a analisar a emersão dessas organizações e sua configuração no cenário brasileiro. Como já ressaltado, essa terminologia surge nas décadas de 1970 e 1980, mas somente a partir de 1990 é que as organizações do Terceiro Setor se expandiram no país.

Ao debatermos sobre o Terceiro Setor, devemos compreender que não se trata de algo novo e inusitado, mas que vem realizando ações nas sociedades anteriormente à idéia de Estado e até mesmo de capitalismo.

Sua ascensão está ligada a uma conjuntura peculiar, em um tempo de intensas mudanças globais. Nesses tempos, a presença do Terceiro Setor é marcante e o modo como agem na sociedade pode influenciar diretamente a vida de milhões de cidadãos.

Fernandes (2002) enfatiza que, nos últimos anos, a sociedade manifesta um sentimento de maior participação na vida pública. Afirma que, nas décadas de 1970 e 1980, nota-se um crescimento nas formas associativistas, geralmente de organizações, que buscam defesas de direitos (movimento de mulheres, de consumidores, indígenas, minorias étnicas etc.), as chamadas Organizações Não Governamentais.

Ressaltamos que a ascensão desse Setor se faz presente em momentos de intensas transformações nas sociedades, encontrando-se com o declínio do Welfare State. Tais transformações são decorrentes de crises no capitalismo mundial, que alteraram as relações de trabalho, as relações econômicas e seguiram propondo mudanças nas formas de gestão governamental, a fim de superar o estágio de estagnação de crescimento da economia. Salamon (1998) destaca que quatro grandes crises influenciaram diretamente na ascensão do Terceiro Setor, em escala mundial.

Primeiramente enfatiza a já observada *crise do Welfare State*, a qual é justificada pela segunda crise, o colapso do desenvolvimento, decorrente, da queda da economia mundial. Esses dois fatores se complementam, fazendo com que os governos cortem gastos na área social, frente à queda de suas arrecadações e repensem seus investimentos, engendrando alternativas que busquem formas de atuação mais participativas com a sociedade civil, reduzindo seus custos e transferindo muitas de suas responsabilidades a essas organizações da sociedade.

O autor segue seus argumentos, enfatizando que uma preocupação global com o meio ambiente também influenciou no crescimento desse setor. Diante dessa afirmação, salienta que várias iniciativas foram geradas frente ao processo de pauperização de alguns países em desenvolvimento, a fim de frear a exploração predatória do meio ambiente, principalmente em economias periféricas.

Em que pese tal processo de devastação ambiental não ser gerenciado somente nos países de terceiro mundo, o fato é que a questão ambiental foi uma bandeira empunhada por diversas organizações da sociedade civil, manifestadas por movimentos sociais, ONGs e Organizações do Terceiro Setor. Como exemplo, Salamon (1997) cita a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco 92), que simbolizou um marco na ascensão do Terceiro Setor.

A quarta crise está alicerçada sobre a queda do regime socialista, o que ajudou a consolidar a economia de mercado e tratar o Estado de forma deficitária, frente aos grandes problemas sociais. Esse fato motivou a formulação de iniciativas associativistas e de autoajuda em detrimento de um Estado forte, com intervenções diretas junto à sociedade.

Outras duas mudanças também auxiliaram no crescimento do Terceiro Setor, segundo Salamon (1997). A primeira refere-se à revolução das comunicações, que influenciou nas formas de organização e mobilização da sociedade civil, atingindo até os regimes mais autoritários, cujos meios de comunicação se encontravam extremamente controlados e que se caracterizou por sua extrema abertura e abrangência.

A elevação da qualidade de vida, nos anos 1960 e início da década de 1970, também incidiram positivamente na expansão do Terceiro Setor. Tal crescimento fez surgir uma classe média urbana e sua consequente expectativa da

elevação da qualidade de vida, constituindo-se numa liderança considerável na ascensão do Terceiro Setor.

Porém, diante da crise do capitalismo, iniciada na década de 1970, Baptista (1999) identifica uma queda nos padrões de acumulação, levando a burguesia a lançar mão de alternativas mais ofensivas, no intuito de manter o processo de apropriação do capital. (BAPTISTA, 1999, apud MANDEL, 1985).

Assim, nessa mesma década, o capitalismo central gestionou uma proposta para suprimir a crise. A saída encontrada para tal problema foi a corrente neoliberal, somando-se a essa alternativa os avanços tecnológicos que alteraram o modo de produção e a globalização dos mercados, levando as economias emergentes a permanecerem como periféricas ao processo de desenvolvimento em curso (BATISTA, 1999).

Assim, as seguranças e pactos advindos do pós-guerra entram em declínio, levando os países a repensarem o modo de interferências na economia e nas questões sociais. As investidas de desmontes dos Welfare States assumem formas mais incisivas, em escala global e não se fazem distintas no contexto brasileiro. No entanto, vale ressaltar que o Brasil nunca se beneficiou realmente de um estado provedor, a exemplo dos países desenvolvidos.

O Welfare State brasileiro não chegou a ser implantado em sua totalidade, e não são poucos os argumentos que justificam a sua ausência.

Provavelmente, em diferentes conjunturas, essas causas apresentaram-se com diversos arranjos, mas o resultado foi um só: jamais existiu no Brasil um Estado, em qualquer das três esferas de governo, voltado prioritariamente para atender as demandas sociais ou promover ações de desenvolvimento, visando superar as desigualdades de distribuição de renda e de fruição das benesses do capitalismo (FISCHER. 2002, p. 41).

Vale destacar as especificidades das relações democráticas brasileiras, permeadas por alternância de governos autocráticos, deixando à mostra uma frágil relação do Estado com as formas de organizações populares que sempre receberam do governo investidas de subordinação e tutela vigiada, como bem destacam Falconer e Vilela (2001), ao citarem o exemplo dos sindicatos, no período do Estado Novo de Getúlio Vargas.

Mesmo diante de contornos específicos, o Brasil recém introduzido em um período de redemocratização, ao final dos anos 1980 e início da década de 1990 e com uma carta constitucional que assegurava um mínimo de Estado de Bem Estar Social, cede às pressões internacionais e lança mão de um modelo de administração pública gerencial, de inspiração neoliberal. É nesse contexto de regulamentação dos direitos sociais, que se dão, de forma mais contundente, as tentativas de transferência de responsabilidade da dívida social para as Organizações do Terceiro Setor, as quais também impulsionarão a expansão desse setor no cenário nacional.

Após a redemocratização de 1988, muitos dos movimentos sociais que exerceram papéis relevantes nesse processo, acabam por indagar-se qual caminho seguir, visto que grandes parcelas desses movimentos centraram-se nas lutas pela legitimação de direitos políticos e civis, e tem sua razão de existência questionada, depois da promulgação da nova Carta Constitucional, à época. Assim consideramos que, entre outros fatores, esse fato também contribuiu para a ascensão do Terceiro Setor no Brasil.

Gohn (2005), ao considerar o papel dos movimentos sociais no período de redemocratização, enfatiza que o país passava por diversas transformações e que a política de inspiração neoliberal, trouxe no começo da década de 1990, um acirramento da questão social, que se manifestou majoritariamente na presença de um forte desemprego e na desregulamentação de algumas conquistas recém adquiridas.

Nesse contexto de transformações, a autora enfatiza que os movimentos sociais brasileiros perderam poder de pressão direta junto ao governo, sendo introduzidos em uma crise no interior da sociedade. No entanto, ao justificar essa crise, afirma que esta estaria não na questão da existência desses movimentos, e sim em seu reordenamento funcional.

Assim, para Gohn (2005), a crise dos movimentos sociais brasileiros é fruto de um novo cenário do mundo do trabalho, das transformações políticas, da ascensão de algumas de suas lideranças ao poder governamental e de suas institucionalizações.

Essa crise encontra-se com a proposição de parcerias por parte do poder público a algumas organizações do Terceiro Setor, para execução de projetos e programas de forma pontual e focalizada. Nesse contexto, muitos dos movimentos

sociais que, antes de 1988 se configuravam como movimentos reivindicatórios, assumem contornos mais institucionalizados e passam a atuar diretamente na execução de serviços na sociedade, o que também contribui para o processo de emergência do Terceiro Setor brasileiro.

Muitos movimentos se transformaram em ONGs<sup>5</sup>, ou se incorporaram às ONGs que já os apoiavam. Criou-se uma nova gramática na qual a idéia de mobilizar deixou de ser para o desenvolvimento de uma consciência crítica ou para protestar nas ruas. Mobilizar passou a ser sinônimo de arregimentar e organizar a população para participar de programas e projetos sociais, a maioria dos quais já vinha totalmente pronta e atendia a pequenas parcelas da população. O Militante foi se transformando no ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais (GOHN, 2005, p. 82-83).

Tais interrogações e alterações não são exclusivas dos movimentos sociais. Falconer e Vilela (2001) afirmam que o processo de redemocratização brasileira trouxe interrogações de natureza existencial igualmente para as ONGs, que se viram, nesse processo, questionadas sobre a razão de sua manutenção junto a essa conjuntura e tiveram que reordenar seu modo de operacionalização.

Suas atuações deveriam se adaptar ao novo contexto, assumindo diversas formas na sociedade, o que auxiliou no processo de crescimento do Terceiro Setor. Os autores ainda destacam a Eco 92, como um grande marco do Terceiro Setor no cenário nacional, sendo que esse evento conseguiu reunir cerca de 9000 Organizações de 167 países e lançou esse Setor na mídia nacional.

Não obstante a esses eventos e transformações, não podemos nos distanciar do processo de implantação do ideário neoliberal, iniciado no final da década de 1980 e amplamente aprofundado nos anos 1990. Essa corrente exigia uma reforma no modo de administrar o Estado, passando de uma administração pública burocrática para uma administração gerencial. Nesse cenário, há a valorização das Organizações do Terceiro Setor, por parte do Estado, para que aquelas assumissem responsabilidades governamentais, com o discurso do exercício pleno de cidadania.

A sociedade civil, nesse contexto de reforma do Estado, vê-se cooptada a fazer parte da gestão estatal, não como ferramenta de democratização,

---

<sup>5</sup> A autora refere-se às ONGs vinculando-as a parcerias junto ao poder público, o que obscurece o seu significado ideológico e as aproxima mais da denominação de Organizações do Terceiro Setor.

mas como instrumento de coresponsabilidade e de transferência de atribuições estatais, frente às questões sociais. O discurso democrático alia-se à exigência de descentralização.

Ainda que se esforçando para preservar a filiação dessas idéias ao campo democrático, o discurso da descentralização irá, na prática, aproximá-las da imagem de associações e indivíduos mais cooperativos que conflituosos, ou seja, que colaboram, empreendem e realizam. A sociedade civil – lócus de cidadãos organizados – passaria a ser o ambiente propício para uma participação convertida em movimento de maximização de interesses (rent-seeking) e/ou de colaboração governamental. (NOGUEIRA, 2005, p. 56-57).

O Brasil passou então pelo “Programa de Publicização”<sup>6</sup> que teve como foco a implementação de uma política social privatizada, seletiva e descentralizada (BEHRING; BOSCHETTI. 2007). Nessa perspectiva, alarga-se o caminho para a atuação do chamado Terceiro Setor, agora como parceiro do Estado, sendo fomentado por este com amplas campanhas de voluntariado e incentivo para atuação do mesmo, como algo novo, altruísta, manifestação plena de cidadania, revestindo-o com uma roupagem que o esvazia de seu conteúdo político crítico e retirando ou ignorando as obrigações legais descritas na Constituição de 1988.

Abrem-se caminhos para várias formas de legalização do Terceiro Setor, muitas delas explicitamente conflitantes com suas características já expostas aqui e formuladas com o único intuito de celebrar parcerias junto ao poder público, na tentativa de redução e des-responsabilização do Estado pelas mazelas advindas do protecionismo e acumulação burguesa. Surgem nesse contexto as OS – Organizações Sociais, criadas pela Lei Federal nº. 9.637, as OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, através da Lei Federal nº. 9.790/99 e outras formas de qualificações para facilitar o tramite das parcerias, sem a preocupação da construção dos direitos sociais.

Oliveira e Romão (2006) enfatizam que essas Leis incrementaram o arcabouço jurídico legal para a celebração de convênios e parcerias com o poder público. Ainda nesse período, é regulamentada a Lei do Voluntariado, Lei Federal nº.

---

<sup>6</sup> Publicizar, segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado, assumido pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE, diz respeito ao ato de delegar o papel de executor dos serviços estabelecendo parcerias entre a sociedade civil e o Estado, colocando o poder público como incentivador e em parte financiador das Políticas Sociais (PEREIRA, 1997).

9.608/98. Todos esses instrumentos acenam para uma maior viabilização de parcerias com o aparelho estatal e, em contrapartida, na estagnação dos serviços de iniciativa e execução genuinamente governamentais, como um pleno exemplo de falência induzida do Estado, no que tange as proteções sociais. Esse movimento não está isento das orientações internacionais.

Como se vê, a expansão do Terceiro Setor não é meramente fruto de uma melhor organização dos cidadãos ou do conjunto da sociedade, mas sim, de um conjunto de fatores que levaram ao impulsionamento de suas ações. É evidente que, com o maior acesso da informação, há uma melhor articulação entre os cidadãos, até mesmo em decorrência do que outrora era considerado direito inquestionável. Mas essas características não devem estar no alicerce da emergência do Terceiro Setor como seus principais fatores de ascensão.

Não se trata, contudo, de satanizar esse setor como o veículo dos ideais neoliberais, pois, apesar de trazerem novidades à forma de associativismo, para atingir determinado fim de caráter altruísta, não se constitui como algo realmente novo. O problema reside no fato de como o Estado irá sugerir e cooptar suas atuações. Este não deve se valer de tais meios para sanar as intencionais falhas do precário sistema de proteção social brasileiro.

Nesse sentido, consideramos que a conceituação do Terceiro Setor ainda merece aprofundamentos, uma vez que as intenções sobre sua atuação por certo corromperam muitos de seus princípios, transformando iniciativas sólidas de parcela da sociedade civil em instrumentos de gestão de políticas públicas, focalizadas e alicerçadas nos preceitos do neoliberalismo, levando muitas organizações a uma composição metamórfica, as quais já perderam as fronteiras do estatal e do privado.

Porém, vale ressaltar que este último aspecto não é algo novo no Brasil, como destacam Falconer e Vilela (2001),

No Brasil, a relação das organizações da sociedade civil com o Estado passa por distintos estágios históricos, caracterizados pelas tentativas de sucessivos governos de subordinar segmentos organizados da sociedade à Tutela do Estado e reprimir setores considerados “perigosos” à ordem e aos seus interesses...Persistem até os dias atuais inúmeros exemplos de organizações “paraestatais”, formalmente privadas, mas criadas e financiadas pelo poder público, que muitas vezes utilizam-se de modelos de gestão compartilhada (tripartite) entre Estado, as representações de trabalhadores e as indústrias e comércio (FALCONER; VILELA, 2001, p. 30-31).

Mas, ao questionarmos sobre o processo de ascensão do Terceiro Setor no cenário brasileiro, não encontramos somente aspectos negativos.

Nogueira (2005) defende que a década de 1990 não foi inteiramente perdida para os brasileiros, sendo que, nesse período, se consolidaram-se mecanismos de processo democrático, materializando-se em alguns focos de participação popular e possibilitando, de certa forma, uma maior transparência. Mesmo diante de um desastre social, agravado no final da década de 1980 e na seguinte década, pela redução sumária do aparelho estatal, é nesse período que se materializam instâncias de participação da gestão pública junto à sociedade.

Assim, a Lei máxima de nosso país previu instrumentos legais para garantir a participação da população nos interesses públicos, como podemos observar em seu artigo 194, no Capítulo da Seguridade Social e nos artigos 198 e 204. Tais aspectos são detalhados em Legislações complementares, exigidas para uma melhor operacionalização e regulação das Políticas Públicas.

Essa participação popular nas Políticas Públicas assume nos conselhos gestores sua vertente mais contundente e passa, então, a ser o principal canal institucionalizado de manifestação popular. O aspecto relevante desses instrumentos de gestão é o caráter paritário que comporta representantes da sociedade civil e membros do poder público estatal, o que oportuniza uma instância de articulação direta entre as esferas envolvidas.

Possuindo composição mista, os conselhos gestores comportam representatividade dos diversos interesses sociais. A sociedade civil elege seus pares em foro próprio e o poder público indica os membros a compor tal conselho por meio de decretos, emitidos pelo poder executivo. Assim as Organizações do Terceiro Setor passam a ter destaque junto às demandas de segmentos da sociedade. Os conselhos gestores de Políticas Públicas apresentam-se como frutos de reivindicações dos movimentos populares, frente ao poder centralizador e autoritário da esfera estatal, no regime ditatorial.

Não se pode esquecer que o diferencial mais recorrente dessa participação por meio desses instrumentos é sua capacidade de decisão, assumindo o caráter deliberativo frente a demandas específicas, ou seja, não se limitando apenas a opinar ou emitir pareceres que embasarão o poder público, mas sim formular resoluções que deverão ser acatadas pelo poder executivo ou outro agente envolvido. Assim, os conselhos gestores guardam em seus mecanismos potenciais

de transformações sociais, desde que se cumpridas as exigências legais para sua operacionalização. É importante destacar que a Lei Federal preconiza seu caráter deliberativo, parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e os constitui como novos atores deliberativos e paritários (GOHN, 2007, p. 88). (Veja se pode ficar incorporado ao texto assim).

Em âmbito federal, Behring e Boschetti (2007) afirmam que existem aproximadamente cerca de dezessete Conselhos, situados nas “áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, segurança alimentar, cidades e desenvolvimento rural”.

As autoras afirmam ainda que, de acordo com o número de municípios do país, estima-se que atualmente existam cerca de mais de vinte mil conselhos em o todo território. Contudo, a implementação dos conselhos gestores somente se afirmou e passou a existir significativamente quando, por meio de regulamentação legal, vinculou-se à transferência de recursos destinados à execução de determinadas políticas públicas a pré-existência de conselhos gestores.

A exigência dos conselhos gestores, para a transferência de recursos públicos a determinadas políticas, fez com que as administrações se movimentassem na consolidação e implementação desse mecanismo de gestão.

A legislação em vigor no Brasil preconiza, desde 1996 que para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos gestores. Isso explica por que a maioria dos conselhos municipais surgiu após essa data (em 1998, dos 1.167 conselhos existentes nas áreas de educação, assistência social e saúde 488 deles haviam sido criados após 1997; 305 entre 1994 – 1996 e apenas 73 antes de 1991). (GOHN, 2007, p. 88).

Ressaltamos que o Brasil vivencia o pleno processo de implantação da corrente neoliberal, sendo que os gastos sociais vinculados nos orçamentos públicos não coadunam com os princípios dessa corrente. Assim, a reforma do aparelho estatal brasileiro, aliada a um incentivo para a iniciativa do Terceiro Setor, por parte dos governantes, demonstra a demagogia de um Estado pouco comprometido com o enfrentamento das questões sociais e serviçal aos ditames dos países economicamente desenvolvidos.

A ascensão do Terceiro Setor padece de um vício e de uma má interpretação de sua função na sociedade. Cabe à sociedade civil organizada, sendo esta institucionalizada ou não, pressionar os governantes para o pleno cumprimento da Constituição Federal de 1988 e frear as investidas de sua condenação, pelos motivos aqui explanados, não sendo possível admitir que um setor que realiza suas ações há muitos anos, sirva de instrumento para redução das proteções sociais, conquistadas neste país.

Como visto, a ascensão do Terceiro Setor brasileiro não é fruto isolado de uma característica, mas sim de uma dada conjuntura que assume contornos específicos no Brasil, recém-libertado do autoritarismo, introduzido na corrente neoliberal, agravado pelas questões sociais, negadas historicamente pelo Estado e inserido em mudanças estruturais globais, que exigem novos perfis de gestão pública e de participação popular. A emergência do Terceiro Setor não é um fato independente, mas sim articulado, o qual causa impacto econômico e social. Não se trata aqui de discutir sua existência ou não e sim o modo de atuação e relação com a esfera estatal.

## **2 CAPITULO II – O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E IMPLANTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL**

Neste Capítulo, aprofundamos sobre o processo de construção da Política de Assistência Social, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Analisamos seus princípios, contidos na legislação máxima de nosso país e as forças que tencionaram as instâncias deliberativas, a fim de aprovar a Lei 8.742/93 – Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

Abordamos a difícil tarefa da sociedade brasileira na implantação de um sistema democrático e participativo, que conceba suas ações como uma política pública e propicie formas de gestão inovadoras para o padrão de democracia brasileira. Denunciamos a distância entre a garantia legal e a implementação de suas ações, bem como as deliberações que impulsionaram a Assistência Social em sua atual configuração, que culminou com a recente implantação de uma nova Política Nacional de Assistência Social, a qual baliza os serviços a ela relacionados.

Nesse sentido dedicamos especial atenção à articulação e pactuação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com as organizações da sociedade civil, a fim de embasar nossas posteriores análises sobre a política municipal com as organizações do Terceiro Setor.

### **2.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: A CONSTRUÇÃO DA BASE LEGAL DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA**

A Constituição Federal de 1988 se configurou em um marco histórico no país. Foram muitas lutas para que se chegasse à consolidação de uma Lei que garantisse direitos mínimos de proteção social a uma população constituída de modo desigual. É preciso ressaltar que a Carta Magna representa as conquistas das lutas sociais da classe trabalhadora que, por anos, teve no Estado a negação de um sistema democrático que garantisse os mínimos sociais (CRESS 7ª Região/2002).

Essa Constituição ficou conhecida como “Constituição Cidadã”, devido aos elementos que asseguram direitos à população e que tem seus

princípios baseados na cidadania e na dignidade da pessoa humana, definindo como alguns dos objetivos da República Federativa do Brasil, construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais (Constituição Federal de 1988. Art. 1º e 3º).

Porém, para que se efetivassem os direitos promulgados na Constituição e entre eles, o direito à Assistência Social, foi necessário percorrer um longo caminho até que ela atingisse o “status” de Política Pública, encontrando amparo por parte do Estado, no campo legal.

Souza (2005) afirma que, durante os anos da autocracia, que perduraram de 1964 a 1985, o Brasil teve, até a metade da década de 1970, um elevado crescimento econômico, alicerçado na abertura ao capital estrangeiro, seguindo os ditames do Fundo Monetário Internacional – FMI. No entanto, esse crescimento unilateral fez aumentar a concentração de renda dos grandes capitalistas, que comprimiram os salários em busca de maior lucratividade, o que, por sua vez, aumentou a distância entre ricos e pobres, agravando ainda mais a questão social em nosso país.

Apesar de toda concentração de renda, autoritarismo e centralização das esferas deliberativas, consideramos que foi justamente nesse período que se cunharam-se grandes parcelas dos aparatos políticos e institucionais do Estado, para a área social.

Souza (2005) enfatiza, ainda, que, no final dos anos 1960, o desenvolvimento social era apresentado como necessário, por parte dos governantes.

As Prefeituras Municipais implementam o atendimento social, quer como serviço complementar ao próprio gabinete do Prefeito, ou junto a Secretarias afins, ou mesmo como setor independente. A Prefeitura de São Paulo em 1966 formaliza a atuação na área criando a Secretaria do Bem Estar Social. No Estado, a gestão Abreu Sodré re-aparelha-se para desenvolver programas de Assistência Social, constituindo a Secretaria de Promoção Social, que fora criada pioneiramente como Departamento de Serviço Social... Em nível federal, a Legião Brasileira de Assistência Social deixa de ser um órgão legionário, transformando-se em Fundação de direito privado, vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, e retoma sua visibilidade política e social (SOUZA, 2005, apud MESTRINER, 1992, p.69).

No entanto, essas iniciativas, segundo Soares (2001), se caracterizavam pela extrema centralização política e financeira na esfera federal, fragmentação das ações de suas instituições, nenhuma participação política e decisória da população, poucos investimentos sociais com recursos próprios (governamentais) e privatizações.

Já a década de 1970 foi marcada pela expansão econômica e pelo discurso da necessidade de investimentos nacionais em infraestrutura. O argumento utilizado para manter a prioridade nesse campo, em detrimento de outras áreas, é de que seria imperioso impor sacrifícios na esfera social, a fim de possibilitar que a economia do país despertasse para seu pleno crescimento e somente depois dividir os ganhos com as parcelas mais vulneráveis da população brasileira.

Deu-se assim início ao modelo do “derrame”, que, na realidade, não surtiu os efeitos disseminados ao conjunto da população, acirrando ainda mais a questão social que naquele período já se apresentava caótica.

O Brasil endividou-se para crescer. Mas qual o crescimento alcançado? Foram construídas grandes obras (estradas, pontes, hidrelétricas, etc.) e feitas grandes concessões a grupos econômicos transnacionais para atrair investimentos e tecnologia para o Brasil. Tudo às custas da repressão política do povo que era mantido à margem dos processos decisórios e impedido de manifestar-se. Viveu-se um período marcado por um forte sistema de administração e controle estatal por meio de estímulo à produção, concentração cada vez maior de renda, utilização de um ideário político de segurança nacional para garantir a ordem instalada e prevenir a entrada de outras formas de pensar e organizar a sociedade (PIRES, 2002, p. 42)

Como visto acima, o Brasil investia em setores de base da economia, privilegiando o capital estrangeiro e negando a redistribuição de um eventual crescimento econômico, favorecendo a concentração de renda e acirrando a questão social que já dava claros sinais de colapso. Para Mestriner (1992), esse processo de concentração de renda, advindo do modelo de investimento econômico, ocasionou uma onda de elevação da pobreza.

A autora aponta que um dos agravantes de tal situação era a inexistência de Políticas Públicas distributivas que superassem as formas fragmentadas assistencialistas, clientelistas e emergenciais, para o enfrentamento de seus efeitos, como já descrevemos há pouco. Soma-se a isso a falta de estudos

críticos sobre os fenômenos das mazelas sociais que permitissem formulações e intervenções mais eficazes junto a essas mazelas.

Por detrás do véu do dito “milagre econômico”, crescia a pobreza sob a mão de ferro do Estado, que inibia a participação popular por meio da repressão e mantinha a centralidade necessária para a manutenção da ordem. Tem-se, então, a manutenção do sofrimento das classes subalternas para subsidiar a infraestrutura econômica e a concentração de renda nas mãos de alguns poucos privilegiados.

Esse processo de acirramento da questão social elevou a pressão das camadas dos trabalhadores e demais setores organizados para a reabertura política do país. Pires (2002) enfatiza que somente as Políticas Públicas Sociais da época, em suas formulações ineficazes, não davam conta de conter tais pressões, levando à emergência de diversas forças reivindicatórias, alicerçadas pela sociedade civil, por meio dos movimentos sociais a contestarem o rumo imposto pelos militares ao desenvolvimento social do país.

Mestriner (1992) também comunga dessa idéia, ressaltando que, ao final da década de 1970, o país dava claras evidências de esgotamento de seu modelo político. Nesse sentido, aumentava-se a pressão sobre o regime ditatorial que se fez em face de diversas conjunturas, mas sobretudo das mobilizações, advindas da sociedade civil, para reivindicações de melhores condições de vida, principalmente por parte dos trabalhadores.

As condições de vida da maior parte da população são tão precárias, as desigualdades sociais se acentuam tão rapidamente, que suscitam por parte dos trabalhadores a luta pelas condições de reprodução social, pela justiça e pelo direito (MESTRINER, 1992, p. 75).

Souza (2005) destaca que, no plano econômico internacional, o modelo adotado pelo Brasil também sofria questionamentos para que se abrisse ao grande capital estrangeiro, levando assim a pressões internas e externas que tornaram insustentável a manutenção do modelo autocrático.

Behring e Boschetti (2007) afirmam que essa não era uma característica isolada da realidade brasileira, ressaltando que a economia latina americana também se encontrava em plenos sinais de falência. No Brasil, a dívida

que até então fora contraída por setores privados, sob pressão do FMI, agora se socializa, estrangulando ainda mais a intenção de um Estado estruturante que pudesse oferecer serviços à população, o que mais tarde serviria de justificativa para a implantação da corrente neoliberal.

Por outro lado, crescia a atuação das forças da sociedade civil, agrupadas em movimentos sociais, sindicatos, organizações de classe, etc. Gohn (2005), como já citado no primeiro capítulo, ressalta que, no Brasil, o próprio significado do termo “sociedade civil” emergia como sinônimo de luta contra o regime ditatorial e de participação e organização da sociedade, que tinha, nesse cenário, terreno fértil para diversas práticas reivindicatórias de alteração do “status quo”, mantido pelo Estado. A “palavra de ordem” neste cenário eram a autonomia e a negação ao autoritarismo.

Foi um período de intensa efervescência de segmentos organizados da sociedade civil, aliados em uma pluralidade, a qual reivindicava, sobretudo, direito à participação popular e à liberdade. “Participar das práticas de organização da sociedade civil significava um ato de desobediência civil e resistência ao regime político predominante” (GOHN, 2005, p. 72).

Assim, as esperanças da população não eram manifestadas em busca de alterações nas grandes transformações estruturais e sim no mínimo de cidadania que lhes garantisse melhorias nas condições de vida. Tais reivindicações buscavam maiores salários, atendimentos à saúde, acesso à alimentação, etc. Estavam lançadas, assim, as bases para a construção de uma nova ordem social, sem que, contudo, se alterasse a essência do sistema, mas apenas a premissa de reformá-lo às necessidades da população.

Lopes (1999) afirma que, durante a década de 1980, a sociedade civil segue em sua efervescência e passa por um período de revitalização, alocando-se em diversos setores e regiões estratégicas do país, em torno de um projeto comum, “o resgate da dívida social brasileira”.

A bandeira contra o autoritarismo e melhorias na condição de vida abrangia diversas manifestações, pressionando ainda mais o modelo político vigente. A autora salienta que a participação popular, até então negada na história das construções das Cartas Magnas do país, fez-se presente nesse período. Discutia-se junto às comunidades o valor das leis e o papel da sociedade em seu cumprimento.

Mestriner (1992) destaca que as reivindicações se materializavam no anseio de ver uma nova Constituição que pudesse aliviar as mazelas da questão social. Era na busca dessa legislação máxima que se convergia o processo de lutas sociais cunhado por diversos setores organizados da sociedade civil, nessa década e é sob esse prisma que se converge a revitalização da sociedade civil.

Era como se pela via da nova Constituição estar-se-ia solucionando os graves problemas vividos pelo país, recuperando a dívida social acumulada no período ditatorial e avançando no resgate da cidadania do povo brasileiro (MESTRINER, 1992, p. 9-10).

Diante desse quadro de intensas pressões externas em decorrência da falência do modelo econômico adotado pelo Estado - o qual não afetou somente a economia brasileira, mas que se expressou por toda a América Latina – e, diante das pressões internas, advindas da organização da sociedade civil em decorrência das expressões da questão social, foi que, em cinco de outubro de mil novecentos e oitenta e oito, promulgou-se a nova Constituição da República Federativa do Brasil.

Raichelis (1998) afirma que essa Lei trouxe afirmação dos direitos sociais, até então negados durante anos, materializando-se em respostas à questão social, agravada durante a ditadura militar. Behring e Boschetti (2007) ressaltam que sua conquista foi o resultado de um duro processo de mobilizações, estando permeada de enfrentamentos entre os diversos grupos da sociedade brasileira. Enfatiza ainda que seu conteúdo refletiu tais disputas, trazendo avanços e conservadorismos em um mesma obra. As autoras argumentam que a Constituição Federal de 1988, apesar de ser um marco referencial para toda a sociedade, não refletiu a totalidade de seus anseios. E argumentam:

Os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo (sempre reiterado em nossas paragens): uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares... Assim Nogueira tem razão quando afirma que a Carta de 1988 “não se tornou a Constituição ideal de nenhum grupo nacional” (1998:159) e de que expressou “a tendência societal (e particularmente das elites políticas) de entrar no futuro com os olhos no passado ou, mais ainda, de fazer história de costas para o futuro” (RAICHELIS, 1998, p. 160).

No entanto, é através dessa Constituição que se tem um divisor de água na história da democracia nacional. É evidente que sua promulgação trouxe benefícios sonhados pelo conjunto da sociedade, que convergiu suas lutas para vê-la implantada, na esperança de melhorias nas reais condições de vida da população. Assim, como é inegável que em meio ao conflito de interesses de poder, no enfrentamento com as elites dominantes, que sempre se fizeram presentes na história brasileira, ela trouxesse elementos que garantissem dupla interpretação. Porém, é correto afirmar que a Constituição de 1988 traz elementos de proteção social jamais vistos neste país.

É através dela que legalmente se garante a “seguridade social”, nos moldes em que a conhecemos. Ainda que, em um período tardio, não é correto condenar o resultado de anos de organização, mobilização e lutas, pelo fato de seu conteúdo não refletir a integralidade dos anseios dos grupos reivindicatórios, principalmente tendo em vista o processo de implantação neoliberal, gerenciado em escala mundial.

Como afirmado aqui, a Constituição Federal de 1988 é um divisor de água, onde há o reconhecimento legal do Estado pela questão social, fato inédito na história brasileira.

Na conjuntura do período, a Constituição da República foi considerada um grande avanço para a sociedade brasileira e um resultado que representava o início do pagamento da dívida social com a população mais vulnerável, abrindo caminho para a regulamentação dos direitos sociais através do detalhamento em suas Leis específicas.

## **2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA**

A Constituição Federal de 1988 caracterizou-se como a matéria prima para a construção do sistema de proteção social brasileiro. É nela que se encontram transcritos os princípios e as diretrizes do sistema de seguridade social e seus principais conteúdos, ora bem definidos, ora ao sabor das legislações complementares. Assim, como bem argumenta Souza (2005), essa Lei representou um marco histórico essencial para a Assistência Social que teve, a partir de sua

promulgação, a elevação de seu status, passando de meras ações governamentais e não governamentais a qualidade de política pública, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, completando assim o tripé da seguridade social brasileira.

A Assistência Social ultrapassava a condição histórica de caridade eventual a bel prazer de seus idealizadores, para se inserir (pelo menos no plano legal) como um direito do cidadão e dever do Estado. Colin e Fowler (1999) afirmam que, através da Constituição Federal de 1988, a assistência social é considerada um meio, um instrumento para redistribuição social, estendendo direitos a todos que dela necessitam, sem que para isso seja necessária a contribuição prévia de qualquer espécie.

Essa Política está prevista na Carta Magna, no Título da Ordem Social, artigos 203 e 204, os quais definem, de forma geral, o público alvo, objetivos, formas de financiamento e diretrizes de organização. No que concerne à seguridade social brasileira, concebemos que essa constitui um conjunto de ações integradas entre o Estado e a sociedade, destinando-se a assegurar os direitos à saúde, previdência e assistência social, buscando a universalidade e equivalências, a descentralização e o caráter democrático, a irredutibilidade no valor do benefício e a diversidade na base de financiamento, previstos na Constituição Federal, nos artigos 194 a 204 (Constituição Federal 1988). Souza (2005) ressalta que é através da seguridade social que se ultrapassa o modelo de “Estado Assistencial” para o “Estado de Direito”.

Simões (2008) afirma que o tripé da seguridade social não foi instituído aleatoriamente pelo legislador, mas sim pelo fato de conceber que sua interligação concorre para a estabilidade da sociedade, tendo por finalidade garantir certos patamares mínimos de vida à população, em decorrência das situações sociais e econômicas.

O autor também afirma que, na Constituição Federal de 1934, o Estado somente fornecia amparo social dentro da lógica contributiva do trabalho e, excepcionalmente, àqueles tidos como indigentes. As Constituições de 1937, 1946 e 1967 não avançaram muito na perspectiva da proteção social, fora do âmbito da previdência social, voltada ao amparo do trabalhador deixando esse legado histórico à Constituição Federal de 1988.

Souza (2005) afirma que a década de 1990 se destacou pela aprovação das legislações complementares que regulamentaram as políticas

contidas no campo da seguridade social brasileira, tornando possível a sua operacionalização. Ressaltamos aqui que, entre as políticas que compõem a seguridade social, a Assistência Social foi a que teve seu processo de legislação ordinária mais prejudicada, pois foi a última das políticas do tripé de proteção a ser regulamentada, recebendo aprovação de sua lei orgânica somente cinco anos após a promulgação da Constituição.

Porém, ao final da década de 1980 e início dos anos 1990, o Brasil sofria pressões do Fundo Monetário Internacional (FMI) para implantar reformas de cunho neoliberais, negando, ainda, no plano ideológico, a condição de legitimação da Política de Assistência Social, como um dever do Estado e um direito do cidadão. A economia do país estava em pleno desajuste, o que serviria de base para as justificativas da implantação do padrão hegemônico neoliberal.

Assim, a década de 1980 terminou com uma situação econômica vizinha à hiperinflação, mesmo tendo o país vivido numa espécie de ajuste fiscal permanente... Escrevendo em 1993, Tavares e Fiori lembram que foram realizados no Brasil dez ajustes fiscais e sete maxi ou minidesvalorização da moeda, que não obtiveram de forma duradoura os resultados desejados (1993:104). Portanto, em síntese, de um ponto de vista econômico, tem-se na entrada dos anos 1990, um país derruído pela inflação – a “dura pedagogia da inflação” a que se referia Oliveira (1998:173) e que será o fermento para a possibilidade histórica da hegemonia neoliberal. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 140).

Diante de tal quadro, a questão social se acirra, o desemprego e o trabalho informal crescem alarmantemente, as políticas sociais existentes não dão conta de frear os efeitos da crise econômica e as reformas de orientação neoliberal se apresentam como alternativas para a recuperação da década perdida. Nesse sentido, urgia a implantação de uma Política que desse conta de apresentar formas de redistribuição de benefícios sociais à população mais vulnerável socialmente.

Assim, foram apresentadas algumas intenções de regulamentação da Política de Assistência Social, levadas por diferentes autores de grupos distintos como, por exemplo, o anteprojeto de Lei, formulado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e a Universidade Nacional de Brasília – UNB, a proposta do Ministério do Interior e ainda a do Ministério da Previdência e Assistência Social. Porém, esse era o início de um longo caminho até a sua implantação.

Souza (2005, apud MESTRINER, 1992) destaca que, em dezessete de setembro de 1990, o então presidente da República, Fernando Collor de Melo, vetou a proposta da Lei Orgânica de Assistência Social, formulada pela Comissão Temática e Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados.

O veto do presidente estava alicerçado no argumento de não haver recursos disponíveis para o pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e na crítica sobre a inconstitucionalidade da proposta. Tal ato foi um grande golpe para os atores sociais que empunhavam a bandeira da Assistência Social como Política Pública.

A autora afirma, ainda, que o poder Legislativo somente voltou a discutir outra proposta de lei para a Assistência Social, em abril de 1991, recuperando sua versão inicial, formulada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e Universidade de Brasília – UNB. Concomitantemente, a classe profissional dos assistentes sociais iniciou um movimento de construção coletiva de um projeto de lei, para a regulamentação dessa Política. Esse processo foi construído de forma participativa e descentralizado, com os diversos atores que atuavam na área.

Assim, ao final do ano de 1993, como resultado de muitas lutas de movimentos sociais, trabalhadores e intelectuais foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – Lei nº. 8.742 de 07/12/1993, que se constituiu num marco para a Política de Assistência Social no país (SOUZA, 2005, p. 40).

Essa Lei define os princípios pelos quais é regida a Assistência Social, de acordo com a Constituição Federal, contemplando aspectos como: supremacia do atendimento em detrimento do poder econômico; universalização do acesso dos direitos sociais; respeito ao cidadão e sua dignidade; e igualdade no acesso ao atendimento, sem discriminação.

A LOAS regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, que tratam dos objetivos da assistência social e da prestação de serviço correspondentes, do perfil do beneficiário e dos benefícios assistenciais, das fontes de financiamento e das diretrizes para a organização das ações governamentais, com destaque para descentralização político administrativa e a participação das organizações populares na formulação da política e no controle social das ações em todos os níveis. (RAICHELIS, 2000, p. 124).

Esses princípios demonstram interesse na inclusão dos destinatários da Assistência Social nas demais políticas públicas e, ainda, entre outros aspectos, reforça seu caráter democrático. Suas diretrizes primam pelo comando único das ações, em cada esfera de governo, pela participação da população por meio de organizações representativas e pela primazia da responsabilidade estatal na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo.

A LOAS, em seu artigo primeiro, estabelece a Assistência Social com a qualificação de um direito público, incluído como parte da seguridade social, conforme a Constituição Federal de 1988, estabelecendo seu caráter não contributivo, destinado a garantir à população a providência dos mínimos sociais, através de ações integradas do Estado e da sociedade, sob a responsabilidade Estatal.

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 ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LEI 8.742/93).

Simões (2008) considera que o texto da Constituição Federal de 1988, Art. 203, “*a assistência será prestada a quem dela necessitar*”, está contemplado na LOAS pelo Art. 1º no texto. O artigo 1º da LOAS prevê, ainda, a incidência de ações por parte da sociedade e do Estado, de forma integrada, colocando ao Estado a responsabilidade direta pela sua execução, dentro dos parâmetros estabelecidos.

Esse artigo destaca a necessária e obrigatória vinculação da Assistência Social ao campo da Seguridade Social, não possuindo patamar subalterno às demais políticas que a compõem.

O Art. 2º da LOAS está descrito com base no Art. 203 da CF 88. Ambos tratam dos objetivos da Política de Assistência Social, os quais possuem forma textual idêntica, com exceção do Parágrafo Único, destacado pela Lei Orgânica, o qual rege que a Assistência Social deverá ser executada de forma integrada com as demais Políticas Públicas. Tal conteúdo afirma que é através dessa integração que essa Política poderá alcançar os seus objetivos.

Nesse sentido, a Assistência Social não deverá ser tratada isoladamente, como se seu conteúdo fosse autônomo e independente, mas sim considerando as várias necessidades do cidadão. Esse processo deve ultrapassar a simples retórica e se efetivar em planejamentos e ações conjuntas, para que, assim, a população que se utiliza dela, possa realmente ter acesso e condições de garantia de seus mínimos sociais.

A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, ao provimento das condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais. (ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, LEI 8.742/93).

A LOAS, ainda, estabelece a divulgação ampla dos serviços, programas e benefícios e a forma de acessá-los, bem como prima pela transparência do total de recursos, investidos por parte das instâncias governamentais. Esses princípios tais, como o Art. 2º, também sinalizam para a inclusão dos destinatários da assistência social nas demais Políticas Públicas.

Nos é imperioso salientar a transparência com que devem ser tratados os recursos públicos, destinados a essa Política, já elencados entre seus princípios, conforme o art. 4 da Lei 8.742/93. “V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para a sua concessão”.

Esse princípio, bem como outros, dá suporte para a atuação dos Conselhos de Assistência Social na efetivação do controle social.

As diretrizes da LOAS são elencadas em seu Art. 5º e primam pela descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo, a participação da população por meio de organizações representativas e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social.

Com relação à descentralização político-administrativa, Colin e Fowler (1999) afirmam que ela encerra um tipo de gestão, engendrada principalmente nos anos da autocracia militar e que agora deixa de ter ações executadas diretamente pela esfera Federal e Estadual e passa a reconhecer o

município como o ente federativo mais adequado para realizar serviços mais condizentes com as necessidades da população.

Isso não quer dizer, entretanto que o município vá assumir sozinho a solução para todos os problemas, eximindo o estado e a União de toda responsabilidade. Em verdade, a municipalização significa que o governo local, que está mais próximo da população, assume um papel central na formulação e implementação da política de atendimento, sem, contudo abrir mão do indispensável apoio técnico e financeiro do estado e da União (COLIN; FOWLER, 1999, p. 28).

Os autores destacam ainda outra vertente da descentralização político-administrativa, afirmando que ela também se faz presente através da participação da população no processo deliberativo, o qual se cunhou pelas diversas forças reivindicatórias presentes, sobretudo, nos movimentos sociais.

Essa participação deveria se dar, de forma mais contundente, através dos Conselhos Gestores para essa Política, devendo os representantes da sociedade civil fazer valer-se desses espaços e realizar um processo de ascensão das reivindicações de segmentos e da população beneficiária.

Com relação ao comando único das ações, as atividades na área da Assistência Social têm um principal responsável, uma referência a quem reivindicar e cobrar sua efetiva execução: o Estado. Essa prerrogativa está presente no artigo 5º dessa Lei, conferindo que cada ente federativo deve possuir uma instância de comando que centralize a responsabilidade por essa Política.

Simões (2008) acrescenta que, anteriormente, a Assistência Social estava submetida a um duplo comando, alocado junto ao Programa Comunidade Solidária e à Secretaria de Estado da Assistência Social – SEAS, demonstrando um descompasso com o texto legal.

O Programa Comunidade Solidária, criado em 1995, visava à articulação do Governo e da Sociedade para o combate à pobreza e à fome, nos bolsões de miséria do país. Esse Programa foi o modelo adotado pelo Brasil como resposta ao Fundo Monetário Internacional – FMI para o combate à pobreza, distribuindo cerca de 4,8 bilhões de reais aos governos municipais e estaduais, somente entre os anos de 1995 a 1997. E suas ações colidiram com as disposições legais, definidas na LOAS.

Segundo Batista (1999) o Programa Comunidade Solidária significou um retrocesso e um desrespeito às Leis deste país, na medida em que sua atuação desconsiderou os aparatos legais da Política Pública de Assistência Social, desrespeitando o comando único das ações, estabelecido nas Diretrizes da LOAS, pois, segundo o seu artigo 8º “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observando os princípios e diretrizes estabelecidos nessa Lei, fixarão suas respectivas Políticas de Assistência Social”.

Colin e Fowler (1999) destacam que o comando único está inserido no processo de descentralização de poder sobre as Políticas Públicas, encerrando o papel centralizador da União que se consolidou no período da autocracia. Os autores também destacam que esse inciso a que nos referimos, tem por intenção concorrer para a cessão do paralelismo e fragmentação das ações, deixando as decisões mais próximas do território de execução dos serviços, evitando, assim, contextos como o supra citado.

Faz-se necessário, no entanto, não distorcer tal diretriz para não excluir agentes importantes na execução dessa Política. Para tanto, trazemos à luz o conteúdo do Art. 1º da LOAS, o qual atribui responsabilidade estatal sobre a Assistência Social, mas elenca que esta é realizada pelo conjunto integrado de ações públicas e da sociedade, como bem explicitam os autores abaixo:

Como já foi citado, a responsabilidade da assistência social é incumbência tanto do Estado, quanto da sociedade civil, mas com a primazia da obrigação estatal, em razão de seu papel de condutor das políticas sociais. Sempre, portanto, que se observar carência, mau funcionamento ou excesso em algum serviço assistencial, deverá ser o poder público o primeiro a buscar soluções adequadas, sem se eximir de suas atribuições sob o falso argumento de que as entidades de cunho particular é que estariam falhando (COLIN; FOWLER, 1999, p. 33).

Como visto, o comando único das ações não se refere à execução exclusiva do Estado, mas sim que está sob a sua responsabilidade a gestão de um sistema que relaciona iniciativas públicas e privadas, como bem exposto nos Art. 10º e 15º da mesma Lei, os quais permitem a celebração de convênios com organizações de assistência social.

Não nos furtamos também de trazer os preceitos constitucionais em que são embasadas a LOAS. Assim, recorreremos, ainda, para melhor elucidar essa

questão, ao texto da Constituição Federal, em seu Art. 204, inciso primeiro, o qual estabelece a seguinte diretriz de execução:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como as entidades beneficentes e de assistência social (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 – ART. 204 INC. I).

Não obstante, a Lei Orgânica, instituindo suas intenções de democratização e rompimento com a centralização de seus serviços, trata, ainda, em seu Art. 6º, sobre a organização e gestão dessa Política, reafirmando o seu caráter participativo e descentralizado, definindo que este deve ser constituído por ações, desenvolvidas pelas entidades e organizações de assistência social, abrangidas por essa Lei e definidas em seu Art. 3º.

Essas organizações foram citadas no texto constitucional e não foram relegadas ao esquecimento dentro da legislação complementar, pois devem unir esforços e recursos para a execução e fomento de ações nessa área. Recentemente, foi expedido o Decreto Federal N 6.308, de 14 de dezembro de 2007, o qual discorre sob as especificidades das organizações de assistência social e referencia o Art. 3 da LOAS.

Em seus artigos 7º, 16 e 17, a LOAS cria o Conselho Nacional de Assistência Social, o qual constitui a instância máxima de deliberação das ações de Assistência Social, seguidas pelas esferas municipais, estaduais e do Distrito Federal, descritas nos artigos 9º e 16 desta mesma Lei, que estabelece o Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e Conselho Estadual de Assistência Social, os quais são constituídos de forma paritária entre a esfera governamental e a sociedade civil. Os Conselhos de Assistência Social se constituem no principal mecanismo de controle social e possuem caráter permanente.

Entretanto, os instrumentos de controle social devem exercer o seu papel também nos serviços eminentemente estatais, visto que estes serviços também estão sujeitos ao não cumprimento dos preceitos legais para essa Política. Esses mecanismos são destinados a todas as ações relacionadas à assistência

social, ora executadas pelo Poder Público ora executadas pela sociedade civil, respeitando as deliberações definidas pelo seu respectivo Conselho.

As atribuições do Conselho Nacional de Assistência Social estão descritas no artigo 18 da LOAS. Entre elas destacam-se: a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, formulada pelo órgão gestor e de acordo com as deliberações da Conferência Nacional de Assistência Social; normatização das ações e serviços de assistência social nas esferas públicas e privadas; estabelecimento de normas e concessão de registros e certificações das entidades entendidas como “filantrópicas”; a análise e aprovação da proposta orçamentária da Assistência Social; aprovação dos critérios para repasse de recursos para as esferas municipais e estaduais; realização do controle social sobre as ações de assistência social; aprovação dos planos e programas do Fundo Nacional de Assistência Social, entre outras atribuições.

Quanto aos Planos de Assistência Social, estes são condições essenciais para a efetivação dessa Política, e uma exigência para o repasse de recursos Federal e Estadual, elencado pelo artigo 30 da LOAS.

Segundo Simões (2008), seu objeto é a previsão dos aparatos que oferecerão proteção social aos seus beneficiários, concebendo suas ações em benefícios, serviços, programas e projetos, que foram detalhados nos artigos de 20 a 26 da mesma Lei.

Os planos de assistência social, em nível federal, estadual e municipal, são políticas de Estado e, por isso, instrumentos estratégicos, para a consolidação da política pública de assistência social. São imprescindíveis para prevenir o casuísmo e a improvisação gerados por situações emergenciais e pontuais. Definem objetivos e meios para alcançá-los. Propiciam a articulação antecipada de consequência e resultados. Possibilitam a antevisão dos contextos sociais que pretendem mudar. Garantem ação racional das políticas públicas, por meio do inter-relacionamento de procedimentos, estabelecimento prévio e compatibilidade de recursos humanos, a fim de dar eficácia às ações sociais (SIMÕES, 2008, p. 302).

O autor, ainda, acrescenta que esse instrumento deve contemplar a participação da sociedade civil, no pleno exercício de democracia participativa e retratar as necessidades da população, no que tange a essa Política. Não obstante, concebe vantagens em todas as suas fases, visto que, em sua formulação, proporciona uma visão crítica sobre a realidade, que é estabelecida através do

diagnóstico desta Política, em dado território, favorece a identificação de fragilidades e potencialidades. Já em sua execução, proporciona monitoramento e avaliação, em um processo de vigilância social, para o que foi estipulado como meta ou objetivo. Em sua fase final, proporciona um balanço geral, formulando juízos sobre o pretendido e o executado e servindo de base para a confecção do próximo instrumento.

Nesse sentido, ainda que em período de intensos conflitos entre proteção social e desregulamentação dos direitos sociais, adquiridos no campo legal, consideramos que essa Lei traz um novo tratamento ao campo da Assistência Social, prevendo condições mínimas para a instauração dessa Política no país, e buscando romper com o assistencialismo que configurou o trato dessa questão, até então. Compreendemos que a instituição da LOAS se configurou como um grande avanço para as ações de assistência social e materializou os preceitos gerais contidos no texto constitucional.

No entanto, mesmo diante da euforia da regulamentação dessa Lei, não podemos perder de vistas que seu conteúdo não ultrapassou questões essenciais para sua efetivação, como, por exemplo, a vinculação de um percentual mínimo de aplicação dentro do orçamento do Estado, o que, até o momento, não se apresenta sob a forma de nenhuma outra Lei, em âmbito nacional.

Contudo, é notório que a construção dessa Política, negada historicamente pelo Estado brasileiro, não se dará repentinamente e não caberá todos os anseios e reivindicações em um único instrumento legal. Ademais é sempre importante contextualizar o momento histórico da instituição da LOAS, à qual já nos referimos neste capítulo.

Nesse sentido e de acordo com o estabelecido na Lei Orgânica, ocorreu, após quatro anos de seu sancionamento, a aprovação da primeira Política Nacional de Assistência Social, instituída por meio da Resolução do CNAS nº. 207, de 16 de dezembro de 1998.

### **2.3 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE 1998 (RESOLUÇÃO DO CNAS Nº. 207 – DE 1998)**

A primeira versão da Política Nacional de Assistência Social reitera as posições declaradas na LOAS e detalha, através de um marco situacional, a realidade social brasileira, priorizando cinco eixos fundamentais a seguir: os desafios sociais; os desafios demográficos; os contingentes populacionais mais vulnerabilizados; o enfrentamento dos desafios e os desafios futuros.

Para essa Resolução, os destinatários da Política de Assistência Social são aqueles que estão em condições de vulnerabilidade própria do ciclo de vida, ou seja, crianças de zero a cinco anos e idosos acima de 65 anos de idade. Também constituíam destinatários dessa Política, aqueles que estão em condição de desvantagem pessoal, resultante de deficiência ou incapacidade que limitam ou impeçam o exercício de suas funções, consideradas normais para sua idade e sexo, em seu contexto sócio-cultural.

Além desses, eram destinatários da Política aquelas vítimas de abuso e exploração sexual, que estavam em trabalho infanto-juvenil, os moradores de rua, os migrantes, os dependentes e vítimas do uso de drogas, crianças e adolescentes vítimas de abandono e degradação familiar, crianças, idosos e mulheres vítimas de maus tratos.

É necessário ressaltar, que segundo essa Política, tais segmentos, para serem considerados público alvo da Assistência Social deveriam estar sob o patamar de renda per capita inferior a meio salário mínimo.

A quantificação dos destinatários da política de assistência social, de acordo com o ciclo de vida, com situações circunstanciais ou conjunturais de vulnerabilidade ou por condições de desvantagem pessoal é sempre seguida de corte pelo rendimento familiar mensal – limitado o per capita de até meio salário mínimo – para circunscrever-se ao conceito de estado de pobreza definido no item que trata da Renda, Pobreza e Empregabilidade (RESOLUÇÃO DO CNAS Nº. 207 DE 16/12/1998).

Para implementação da Política de Assistência Social, a Resolução apontava, ainda, a necessidade de alguns itens fundamentais, tais como, o Plano de Assistência Social, estabelecendo estratégias e metas da Política e a criação do

Conselho de Assistência Social e do Fundo de Assistência Social em cada esfera de governo, para assim, realizar o controle social e garantir a implementação da Política, de maneira descentralizada.

Sugere, também, a criação ou reestruturação do órgão gestor dessa Política, em cada ente federado, para que este tenha capacidade técnica e financeira para o gerenciamento, a gestão e a avaliação da Política de Assistência Social.

Desse modo, dava-se a operacionalização à Assistência Social, através de um documento que pautava, de maneira mais detalhada, as ações da Assistência Social. Destacamos, contudo, a estruturação do órgão gestor, o qual deve ser a referência para o comando único, e a previsão da existência de Conselho de Fundo e de Plano de Assistência Social.

No entanto, prescreve a negação da universalização de sua cobertura, materializado expressamente pelo acesso seletivo a quem se encontrar sob o patamar de renda per capita inferior a meio salário mínimo e que, fora desse contexto, encontrava-se desamparado por esta proteção.

Outro fato que merece destaque diz respeito à segmentação de situações que inserem o indivíduo na qualidade de público alvo da Política de Assistência Social, que são eram sempre considerados pela condição de seu segmento, ora por decorrência da fragilidade do ciclo de vida, ora por motivos de situações circunstanciais, conjunturais ou, ainda, por desvantagem pessoal, afrontando a universalização de seu acesso, prescrito no texto constitucional.

Encontramos, nessa resolução, diversos trechos que salientam a importância da relação do Estado com a sociedade civil, incluindo aqui as organizações de assistência social, conforme o conteúdo da LOAS. Nesse sentido, destacamos o pleno processo de implantação da corrente neoliberal e a, então, reformulação do papel do Estado nesse momento, como podemos observar neste recorte da resolução, presente na sua introdução.

As mudanças em curso no cenário nacional apontam para a necessidade de reforma do aparelho do Estado, tendo como princípio a busca da eficiência na gestão das políticas públicas que articulem e equilibrem o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, com foco no cidadão. No caso brasileiro, a agenda governamental incorpora necessidade de construção de estratégias de enfrentamento da exclusão social, para além do limite de ação do Estado.

A relação Estado e Sociedade assume novos contornos. O Estado mostra-se insuficiente para responder, sozinho, às demandas sociais, embora se reconheça como imprescindível e insubstituível, no que tange à responsabilidade do financiamento e da condução das políticas públicas. Nesta perspectiva, o Estado amplia sua interlocução com a Sociedade em suas diferentes formas organizativas no enfrentamento das questões sociais. (RESOLUÇÃO DO CNAS Nº. 207 DE 16/12/1998 - INTRODUÇÃO).

Podemos afirmar que essa Política já apontava para a importância e o reconhecimento das organizações de assistência social e da necessidade de estabelecimento de parceria, visto a gravidade que assumia a questão social neste momento. Uma realidade que nos registros da resolução não é exclusiva do Brasil.

[...] a mudança das atuais condições de desigualdade e condições de vida da população brasileira, no contexto mundial da globalização econômica que gera novas formas de exclusão e cria novos desafios, não se esgota nas responsabilidades do Governo Federal e exige uma ação programada, sistemática e concertada do Estado e da sociedade. Exige fundamentalmente a ação responsável dos três poderes da República, o envolvimento empenhado dos níveis Federal, Estaduais e Municipais de governo, a participação ativa e responsável da sociedade civil e de suas organizações sociais, a colaboração de empresas, universidades, igrejas e sindicatos. Portanto, o atual momento mundial reaviva um princípio fundamental da ação democrática, isto é, de que a tarefa de construir uma sociedade mais justa e equitativa não é só de um governo, mas de todos. (RESOLUÇÃO DO CNAS Nº. 207 DE 16/12/1998 - INTRODUÇÃO).

Encontramos nesse conteúdo, além da exaltação de um Estado mínimo e de sua conseqüente necessidade de adequação, segundo as conjunturas que o grande capital impôs aos países periféricos, a relevância da atuação das organizações de assistência social e a necessidade de estabelecimento de parcerias para implementação dessa Política, o que revela o contexto de sua emergência e a intencionalidade distorcida da ideologia neoliberal.

Essa necessidade ainda aparece descrita nos seus princípios e diretrizes e, mais, apresenta-se entre suas estratégias de ação, no que concerne ao financiamento, até mesmo renúncias fiscais concedidas às organizações de assistência social, por meio de imunidades e isenções.

Nesse período, juntamente com a Política de Assistência Social de 1998 são instituídas as Normas Operacionais Básicas, as quais configuraram-se em instrumentos importantíssimos para a operacionalização da Assistência Social como Política Pública. Essas regulamentações se mantiveram presentes até o ano de

2004, quando se deu a aprovação da até então atual Política de Assistência Social por meio da Resolução Nº. 145 de, 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, instituindo o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e, posteriormente, a aprovação da NOB/SUAS em 2005.

#### **2.4 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO SUAS**

Mesmo diante de conjunturas desfavoráveis para implantação da Política de Assistência Social, esta vem se materializando, graças aos esforços de diversos setores, que se mobilizaram para implantar no país um sistema de proteção social, negado até então. Nesse sentido, após o sancionamento da LOAS e da aprovação de instrumentos de gestão, urgia, no rol desta Política, um sistema que viabilizasse a Assistência Social, de forma sistemática, em todos os níveis de governo. Surgia, assim, a proposta do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Souza (2005) afirma que, desde a I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada de 20 a 23 de novembro de 1995, há, por parte de seus atores, a manifestação em prol da construção de um sistema de gestão da assistência social. No entanto, é somente em dezembro de 2003, na IV Conferência Nacional, que se materializa a resolução que iniciará uma nova agenda para essa Política. A autora relata que a instituição desse sistema se deu de forma democrática e participativa, com ampla divulgação, em diversos eventos.

Em cumprimento as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, num processo de construção coletiva, o Conselho Nacional de Assistência Social e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, decidiram elaborar e tornar pública uma proposta preliminar para apreciação, discussão e aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva de implantação do SUAS. (SOUSA, 2005, p. 70).

A construção da atual Política Nacional de Assistência Social – PNAS, passados quase onze anos de promulgação da LOAS, contemplou então a discussão ampla de seu conteúdo, através da participação de diversos atores

sociais, em reuniões, palestras, encontros, seminários e oficinas em todos os estados brasileiros.

Assim, esse processo culminou com a construção de uma proposta preliminar, a ser apreciada pelo CNAS, em 23 de junho de 2004 e que, após aprofundamento de seu debate, foi aprovada, em 22 de setembro desse mesmo ano, a versão definitiva da Política Nacional de Assistência Social, que se tornou pública por meio da Resolução Nº. 145, de 15 de outubro de 2004, em seu anexo I. (PNAS, 2004).

Essa Política busca dar maior visibilidade ao pacto federativo, e delimita com maior precisão as atribuições dos entes federados e da rede de serviços que compõem os seus sistemas de proteção, estando incluídas aqui as Organizações de Assistência Social, alocadas no campo do Terceiro Setor e com atuações previstas constitucionalmente e descritas, no artigo terceiro da LOAS.

A Assistência Social, a exemplo da Política de Saúde, passa a ter um sistema que regula as suas iniciativas. O Sistema Único de Assistência Social - SUAS, o qual teve sua deliberação na IV Conferência Nacional, em 2003, é o sistema que possibilita a operacionalização da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, almejada desde a I Conferência de Assistência Social.

“É justamente na PNAS/2004 que são definidas as bases para o novo modelo de gestão para a política pública de assistência social, o SUAS”. (LOPES, 2006, p. 83).

“O SUAS é o sistema que consolida a Política Nacional de Assistência Social, tendo por funções assistenciais: a proteção social, a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais”. (SIMÕES, 2008, p. 307).

“Há dez anos, desde a LOAS e da I Conferência Nacional de Assistência Social, de dezembro de 1995, fala-se e propõem-se o Sistema Único de Assistência Social – SUAS”. (SPOSATI, 2004).

Destaca-se que a atual PNAS não estipula mais a definição de um corte de renda seletivo para que o cidadão possa acessar seus serviços, conforme previsto na antiga PNAS, de 1998. Como já destacado, essa considerava seu público apenas pessoas ou segmentos em determinadas condições e com renda de até 1/2 salário mínimo per capita.

Essa Política utiliza-se das situações de riscos e vulnerabilidades a que o sujeito esteja condicionado, para definição de seu público alvo. Nesse sentido,

com relação a esse aspecto, há a clara ultrapassagem de algumas condicionalidades que estavam presentes na proposta anterior, sendo esses passos sólidos na direção de uma previsão legal da universalização de seu acesso, não restringindo a cobertura a um determinado limite financeiro a qual o indivíduo possua.

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

Lopes (2006) ressalta que o Sistema Único de Assistência Social, o qual tem como base a PNAS, é a forma de organização de um padrão nacional para a Assistência Social, dando a segurança de um dever do Estado para as ações nessa área, constituindo-se na regulamentação e organização em todo o país, do direito garantido na Constituição Federal de 1988 e na LOAS, através da execução e articulação de seus serviços, programas, projetos e benefícios.

Simões (2008) relata que são funções dessa Política, as ações de caráter preventivo, protetivo, de promoção e inserção de famílias, grupos e indivíduos socialmente vulnerabilizados, destacando a necessidade de garantias, ou ainda de seguranças que previnam a inserção dos cidadãos em tais condições.

A PNAS estabelece que a proteção social deve garantir a segurança de sobrevivência; de acolhida e de convívio ou vivência familiar (PNAS 2004). Desse modo, a Política concebe a Assistência Social alicerçada pela garantia dos direitos à renda, acolhida e convivência.

Pela segurança de sobrevivência entende-se a garantia de uma quantia monetária para que o sujeito possa sobreviver, garantindo sua manutenção, ainda que esteja privado das habilidades e condições desfavoráveis para exercer atividades laborativas.

Por segurança de acolhida, a PNAS compreende o provimento de necessidades básicas, visando à autonomia do cidadão. No entanto, ressalva que nem sempre essa autonomia seja possível, devido às diversas situações a que o

mesmo está sujeito. Com relação à segurança do convívio, a Política assegura a vinculação do cidadão a um determinado grupo, primando pelo legado das relações humanas como condição essencial ao pleno desenvolvimento do sujeito (PNAS, 2004).

No que tange aos princípios, a PNAS, apenas referencia aqueles já preconizados pela LOAS, conforme disposto em seu artigo quarto. Porém, quanto às diretrizes, a Política acrescenta uma quarta, além das três já previstas, vinculada aos seus serviços, como exposto: “IV – Centralidade na família para concepção e implantação dos benefícios, serviços, programas e projetos”.

Nesse sentido, a PNAS insere em seu contexto a presença da família como centro de suas ações, prevista como “matricialidade sócio-familiar, referenciando a Constituição Federal de 1988 e a LOAS, o Estatuto da Criança e do Adolescente e Estatuto do Idoso”. Essa mesma centralidade na família ainda se apresenta junto aos objetivos dessa Política, conforme descrito abaixo.

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitam; Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso a bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS 2004).

Com relação à matricialidade sociofamiliar, trataremos mais adiante, quando abordaremos a gestão dessa Política. Consideramos que a atual PNAS, a exemplo da Política de Saúde, que se divide por complexidade de serviços, estabelece níveis de proteção social que devem gozar seus beneficiários, sendo aqueles subdivididos por hierarquia de complexidade.

Art. 8. As ações e serviços de saúde, executados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), seja diretamente ou mediante participação complementar da iniciativa privada, serão organizados de forma regionalizada e hierarquizada em níveis de complexidade crescente (LEI 8.080/1990).

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 dela necessitam e pela sua complexidade (PNAS, 2004).

Quanto aos níveis de proteção, ela estabelece dois, sendo eles divididos entre Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Esta última ainda se subdivide em Proteção Especial de Alta e Média Complexidade (PNAS 2004).

Como Proteção Social Básica, a atual PNAS busca a prevenção de situações de risco, através do desenvolvimento de ações que primam pelos vínculos familiares e comunitários e a potencialização dos sujeitos por ela protegidos. São destinadas à população que esteja sob situações de pobreza, privação e/ou vínculos afetivos fragilizados, sendo eles de pertencimento familiar e/ou comunitário.

As ações de Proteção Social Básica são desenvolvidas pelas três esferas de governo, considerando a articulação proposta pelo SUAS entre Proteção Social Básica e Especial e, ainda, pela articulação com as demais políticas públicas, conforme preconizado pela LOAS.

A PNAS estabelece ainda que a Proteção Social Básica será executada por iniciativas diretas do poder público, ou de forma indireta através das organizações de assistência social. Quanto à forma direta de prestação de serviço para esse tipo de proteção, a Política estabelece um local público estatal, instituído como Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.

Esse espaço deve ser territorializado, abrangendo um público de até mil famílias por ano e desenvolver ações no contexto comunitário, orientado pela diretriz da matricialidade sociofamiliar. O CRAS é o espaço que a população tem como referência para todos os serviços da Assistência Social em sua região, servindo ainda como eixo articulador da rede de proteção social, constituindo-se como porta de entrada do público alvo para o acesso à Assistência Social.

O Centro de referência de Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizadas em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da Política de Assistência Social (PNAS, 2004).

Quanto à forma indireta de execução dos serviços de proteção social básica, a Política menciona apenas que deve ser realizada pelas entidades e organizações de Assistência Social, estando, ainda, implícito que deverá seguir as orientações e articulações do CRAS, uma vez que este seria a referência territorializada para todos os serviços de assistência social.

Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência do CRAS... (O CRAS) Realiza, ainda, sob orientação do gestor municipal de Assistência Social, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local (PNAS, 2004, p. 35).

Por Proteção Social Especial, a PNAS considera o rol de serviços destinados à parcela da população que já está inserida em situação de risco pessoal e social e, nesse sentido, teve seus direitos violados. A exemplo da Proteção Social Básica, devem buscar na matricialidade sociofamiliar a ênfase de suas ações. Esses serviços absorvem um grau de complexidade maior e necessitam de atenção personalizada a seu público. Estão, em muitos casos, ligados ao sistema de garantia de direitos, mantendo vínculos estreitos com o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Como já exposto, esse tipo de proteção se subdivide em proteção social de média e alta complexidade, sendo que a média complexidade refere-se às ações destinadas a um público que teve seus direitos violados, mas os vínculos familiares e comunitários ainda foram mantidos. Já os serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, destinam-se ao público que sofreu violação de seus direitos a tal ponto que não foi possível a conservação dos vínculos familiares e comunitários, sendo necessária a apartação de seu núcleo de convívio, para que seja assegurado o mínimo de seus direitos. (PNAS, 2004).

Quanto à gestão do SUAS, a atual PNAS inicia seu texto, descrevendo-o como um modelo de gestão descentralizado, participativo e territorializado, com foco de atuação na família e em seus indivíduos, compreendendo o co-financiamento das três esferas de governo, as competências técnico-políticas entre União, Estado e Municípios e a participação da sociedade civil.

A PNAS ainda estabelece os eixos estruturantes do SUAS, sendo estes:

Matricialidade Sociofamiliar; Descentralização político-administrativa e Territorialização; novas bases para relação Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; O desafio da participação popular; cidadão usuário; A Política de Recursos Humanos; A Informação, Monitoramento e Avaliação (PNAS, 2004, p. 39).

A Política descreve que o SUAS estabelece referências para seus serviços, sendo divididas em: “vigilância social, proteção social e defesa social e institucional”. Assim, todos os serviços relacionados à Assistência Social estariam compreendidos dentro dessas referências. Simões (2008), ao tecer seus comentários sobre o SUAS, afirma que este consolida a PNAS, que tem como função assistencial as referências acima mencionadas.

Quanto à vigilância social, esta se define como organização, sistematização e produção de dados, com vistas a realizar o diagnóstico das situações de risco e violação de direitos em um dado território, em busca de estabelecer suporte para a adoção de medidas, segundo as deliberações do Conselho de Assistência Social. Simões (2008) afirma que esse serviço é assumido pelo órgão gestor, sendo sua competência contida no rol de atribuições do CRAS.

Já em relação à defesa social e institucional, o texto da PNAS descreve que a população deve ter acesso às informações e à defesa de seus direitos. Nesse sentido, essa ação refere-se aos serviços que buscam dar ciência à população de seus direitos e benefícios, de forma que o cidadão tenha condições de reivindicá-los junto a essa Política. O texto não deixa clara a competência de seu cumprimento. No entanto, fazemos menção ao contido na LOAS - artigo terceiro e, entre seus princípios, artigo quarto.

Art. 3. Consideram-se entidades e organizações de assistência social 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. Art. 4. V Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para a sua concessão (LEI 8742/93).

Assim, consideramos que essa referência, descrita no SUAS, encontra amparo legal no artigo supracitado, o que dá especial atenção às organizações que lutam pela defesa e garantia do direito à Política de Assistência Social.

Ainda consideramos que esse aspecto é de competência legítima das organizações que possuem sua base legal fora do aparelho estatal, para que possa exercer seu papel de controle social junto às ações de responsabilidade do Estado. Ou seja, é a sociedade civil, em suas diversas formas de expressão, que

possui o papel singular de controle social, a fim de possibilitar uma balança mais equilibrada na disputa de poder.

Para Nogueira (2005), a sociedade civil, dentro do Estado Democrático, deve possuir uma dada politização, construída através dos diversos embates. Nesse sentido, assumem relevância as Organizações do Terceiro Setor, dentro da perspectiva da atual PNAS.

Isso quer dizer que precisamos de uma perspectiva que não só valorize a sociedade civil e celebre seu crescente protagonismo, mas também colabore para politizá-la, libertando-a das amarras reducionistas e repressivas dos interesses particulares, aproximando-a do universo mais rico e generoso dos interesses gerais, da hegemonia, em uma palavra, do Estado... O entendimento da dialética Estado-sociedade civil e a assimilação de um conceito rigoroso de sociedade civil não são importantes apenas para que fiquemos teoricamente mais aptos para entender o mundo em que vivemos, mas são decisivos para que compreendamos o sentido mesmo da reforma do Estado e da comunidade política (NOGUEIRA, 2005, p. 102-103).

Enquanto base organizacional, o SUAS prevê na, Matricialidade Sócio-Familiar, a centralização de todas as ações. Isto posto, significa que as ações voltadas à assistência social devem pensar o sujeito a partir de suas famílias, a possibilidade de manutenção de seus vínculos e a proteção e socialização de seus membros, considerando-a como agente insubstituível. Porém, ao estabelecer a família como centralidade de suas ações, o SUAS considera que ela também é permeada por conflitos, muitas vezes, intensos.

Como modelo de família, a Política de Nacional de Assistência Social traz uma concepção que ultrapassa laços sanguíneos e referência de tempo e espaço, permitindo que as ações, destinadas às famílias, sejam realizadas preferencialmente de forma direta pelo poder público, porém também permite parceria com as organizações de assistência social, para fins de execução de suas ações.

Nesta perspectiva, podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou de solidariedade. Como resultado das modificações acima mencionadas, superou-se a referência de tempo e lugar para a compreensão do conceito de família... Os serviços de proteção social, básica e especial, voltados para atenção às famílias deverão ser prestados, preferencialmente em unidades próprias dos municípios, através dos Centros de Referência Social básico e especializado. Os serviços, programas e 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, 2004).

Desse modo, enfatiza-se a participação das organizações da rede do Terceiro Setor, de assistência social, junto às ações dessa Política, que, como já reiterado, pressupõem a responsabilidade conjunta do Estado e da sociedade civil.

Damos ênfase no conteúdo da definição do que vem a ser, no SUAS, a relevância da sociedade civil, a qual também compreende as organizações de assistência social que, por sua vez, se encontram na maioria dos casos, dentro do rol das organizações do terceiro setor.

(O SUAS) [...] Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara de competências técnico-políticas da União, Estados e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 39).

As organizações de assistência social são consideradas pelo SUAS como rede socioassistencial e parte integrante desse Sistema, não devendo ser menosprezada ou descaracterizada por não pertencer aos aparatos físicos do Estado, como bem explicitado na Norma Operacional Básica SUAS:

A rede socioassistencial é o conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços programas e projetos, 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 (NOB SUAS, 2005, p. 94).

Com relação à base organizacional da descentralização político-administrativa e territorialização, a PNAS enfatiza que sua base legal está na LOAS, nos artigos 6º, 8º e 11, dando ênfase ao modelo participativo, realizado com as organizações e entidades de assistência social. Dessa forma, cada esfera de governo possui autonomia para a construção de sua política, cabendo a coordenação e ainda as normas gerais à esfera federal, e a coordenação e execução dos programas à respectiva instância de governo, seja ela municipal, do Distrito Federal ou estadual.

Esse aspecto também se relaciona com a territorialização. Ao dar autonomia para a construção da Política de Assistência Social em cada esfera de governo, a PNAS apenas regulou este aspecto já previsto na LOAS. No entanto, a

descentralização e territorialização são consideradas essenciais em um país multicultural, como o Brasil, onde as questões sociais se dividem, deixando à mostra extremos de um país continente. Assim, a territorialização busca dar equidade a essa Política.

Faz-se necessário considerar o território em que se assentam as demandas da Política, para assim oferecer um serviço que possa ser articulador com os demais serviços sociais e fomentador de desenvolvimento local. “Nessa vertente, o objeto da ação pública buscando garantir a qualidade de vida da população, extravasa os recortes setoriais em que tradicionalmente se fragmentam as políticas sociais e em especial a política de assistência social”. (PNAS, 2004).

No SUAS, o desenvolvimento social é centralizado sob a responsabilidade do CRAS, que se caracteriza como porta de entrada para os serviços dessa Política e se materializa em um articulador da rede socioassistencial, em determinado território. Para melhor elucidar essa afirmação, trazemos o conteúdo exposto na publicação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, denominado CapacitaSUAS Volume 2 (2008).

Os órgãos gestores, especialmente os da esfera municipal, e o CRAS, têm papel estratégico na articulação das redes socioassistenciais. Neste sentido, cabe aos gestores públicos assumir a perspectiva de fortalecimento das relações de sinergia entre os integrantes das redes, valorizando cada um a partir dos papéis que desempenham, imprimindo direção política sem necessariamente se colocar em posição hierárquica de mando (CAPACITASUAS VOLUME 2, 2008, p. 45).

A PNAS, ao considerar a assistência social sob esse enfoque, rompe com a segmentação dos serviços e pensa o seu território a partir das necessidades como um todo, buscando um desenvolvimento integral com a força de todos os atores sem desconsiderar as Organizações do Terceiro Setor.

Nesse sentido, disposta a compreender e respeitar as particularidades de cada ente federado, a Política estabelece divisões por porte de municípios, de acordo com o tamanho de sua população: municípios de pequeno porte 1, compreendendo aqueles que possuem até 20.000 habitantes; municípios de pequeno porte 2, compreendendo aqueles que possuem população entre 20.001 a 50.000 habitantes; municípios de médio porte, compreendendo de 50.001 a 100.000

habitantes; municípios de grande porte, compreendendo de 101.000 a 900.000 habitantes; metrópoles, compreendendo população acima de 900.000 habitantes.

Os serviços disponibilizados ao público alvo da Assistência Social devem ser oferecidos de acordo com a complexidade de cada contingente populacional, sendo que os municípios de pequeno e médio porte devem contar com uma rede de serviços vinculados à Proteção Social Básica, podendo os municípios de médio porte ofertar serviços com maiores complexidades. Já os municípios de grande porte e metrópoles devem possuir uma rede altamente estruturada, compreendendo serviços de Proteção Social Básica e Especial.

Conforme já destacado e de acordo com a análise do texto da LOAS e da Constituição Federal de 1988, a Política de Assistência Social é de responsabilidade do poder público e da sociedade civil. Neste sentido a PNAS estabelece dentro da organização do SUAS as “Novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil”.

Assim, o texto da PNAS reafirma a responsabilidade estatal na condução dessa Política, descrevendo a atuação das entidades e organizações de assistência social como de caráter complementar na execução dos serviços e, ainda, com enfoque na área do controle social.

A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma 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 e benefícios de Assistência Social. Possui ainda o papel de exercer o controle social sobre a mesma (PNAS, 2004).

O texto afirma, ainda, que a primazia de responsabilidade estatal se faz diante das condições do Estado para catalisar ações de todos os atores na busca de lançar propostas abrangentes, tendo por base a universalização das políticas, primando pela equidade de acesso. Nesse sentido, o foco deve ser dirigido para a formação e atuação em rede.

A ênfase na formação de rede é justificada sobre a base diversificada de serviços e atores da Política, contemplado também o caráter de comando único, ao vincular uma dada orientação ou força em que se concentram os sentidos de suas ações.

Por outro lado, essa diversificação, ao assumir caráter de rede, pressupõe a soma de esforços para o alcance de seus fins, concebendo a complementaridade entre os serviços de acordo com as necessidades de sua proteção, sob a coordenação do poder público. Não obstante, contrariando seu caráter complementar, descrito acima, a PNAS descreve a participação das entidades e organizações de forma especial, assumindo significado incontestável, ainda que apenas no discurso ideológico. “Desconhecer a crescente importância da atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais é reproduzir a lógica ineficaz e irracional da fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações” (PNAS 2004).

Vale destacar que, sob esse enfoque, a PNAS concebe as organizações de assistência social, da rede do Terceiro Setor, como parte integrante do SUAS, como co-gestoras e como parte integrante da rede socioassistencial e não somente com caráter complementar, junto à atuação de seus serviços.

A lógica é a do incentivo à participação, da cooperação, da co-produção democrática. Daí a necessidade de respeito às diferenças e especificidades. Autonomia e diferença são os dois eixos formadores da concepção de rede, o que implica em uma série de desafios gerenciais e operacionais. Supõe investimentos na confiança mútua e na co-responsabilização. O desafio se põe sempre na capacidade de equacionar, e não eliminar as diferenças, na direção do estabelecimento de acordos e consensos possíveis em torno de uma agenda comum de caráter público (CAPACITASUAS VOLUME 2, 2008, p. 45).

A PNAS ressalta, ainda, o papel não substitutivo dessas organizações de assistência social. Afirma que a coordenação é de responsabilidade do poder público e traz à tona, também, a contribuição dos segmentos empresariais, buscando a integralidade dos serviços.

É condição necessária para o trabalho em rede que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as Organizações Não-Governamentais – ONGs, Organizações Governamentais – Ogs e os segmentos empresariais, em torno de uma situação ou determinado território, discutindo questões que dizem respeito à vida da população em todos os seus aspectos. Trata-se, enfim, de uma estratégia de articulação política que resulta na integralidade do atendimento (PNAS, 2004).

Podemos afirmar então que, com base na PNAS, as entidades e organizações de assistência social, conforme elencadas no Art. 3 da LOAS e com previsão de participação no Art. 204 da Constituição Federal de 1988 compõem o SUAS, juntamente com o poder público. Este se materializa na busca da superação de práticas fragmentadas e focalizadas, que não ultrapassam as barreiras de dependência a que estão sujeitos historicamente seus usuários.

Outra base de organização do SUAS, importante para a nossa análise, diz respeito ao processo de financiamento das ações da Assistência Social. A PNAS (2004) afirma que esses serão realizados por meio de repasse Fundo a Fundo.

Por repasse fundo a fundo, entendemos as transferências financeiras alocadas dentro de contas específicas para a Assistência Social e submetidas às deliberações dos Conselhos de Assistência Social, em cada território. Nesse sentido, os recursos destinados a essa Política gozarão de maior transparência, não se perdendo nos orçamentos públicos e desviando-se de suas finalidades.

Destaca-se ainda a vinculação de repasses ao condicionamento de um diagnóstico socioterritorial, de acordo com a capacidade de gestão de cada município, a ultrapassagem do repasse de valores para os serviços de acordo com a per capita de atendimento, estabelecendo a diretriz de regulação com enfoque para a capacidade de atendimento da ação. Supera as referências de metas tão estigmatizantes nos serviços de abrigo que vinculavam as metas realizadas em cada serviço durante determinado período.

Ressalta-se, ainda, a necessidade de romper com a forma clientelista a que são remetidos os orçamentos da Assistência Social, ao impor-se com emendas parlamentares, desrespeitando a pactuação e a deliberação, elencadas pelos Conselhos de Assistência Social.

No entanto, conforme já expomos aqui, a atual PNAS aponta para a necessidade do estabelecimento de um percentual mínimo de destinação de recurso para a Assistência Social, vinculando-se, na esfera nacional, ao orçamento da Seguridade Social. O documento orienta que seria viável estabelecê-lo, sem considerar o recurso destinado ao Benefício de Prestação Continuada, o qual, sem dúvida, aloca grande parcela dos recursos destinados à seguridade.

Destacamos ainda que, apesar da orientação para que estados e municípios apliquem 5% de seus orçamentos nas ações voltadas para a Assistência Social, considerando os esforços de construção do SUAS, até o momento não se identifica nenhuma força de Lei para que seja incluído um percentual mínimo de aplicação orçamentário no âmbito da União, como já destacamos anteriormente, ainda que se identifiquem Projetos de Lei em transição, na escala federal.

O SUAS argumenta, ainda, que a isenção de contribuições sociais e demais benefícios que asseguram a legislação às Organizações de Assistência Social são uma forma de financiamento indireto. No entanto, não se encontram na PNAS questões que tratem exclusivamente da forma de financiamento das ações, executadas por elas, apenas mencionam a construção de pisos básicos para cada serviço, cujo aspecto está mais aprofundado na NOB SUAS 2005.

Outra base organizacional do SUAS é o controle social, expresso através dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social. Quanto a esse aspecto, descreve:

As conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado (artigo 18, inciso VI da LOAS)...Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e 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) e (PNAS, 2004).

Conforme visto, a PNAS destaca a existência de uma nova agenda para o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, ressaltando dois pontos. O primeiro enfatiza a importância de uma aproximação do CNAS aos demais Conselhos nacionais de políticas sociais e o segundo faz menção a uma agenda comum para os Conselhos de Assistência Social, nas três esferas de governo, apontando para isso, alterações necessárias em legislações próprias, da capacitação de seus membros e de seu funcionamento.

Com relação à base organizacional “O desafio da Participação dos Usuários nos Conselhos de Assistência Social” vincula-se à aproximação dos Conselhos e a população, elencando alguns procedimentos para garantir o acesso do usuário a essa instância deliberativa.

O argumento se assenta sob a justificativa da necessidade de romper com a visão popular da assistência social como uma ação emergencial e caritativa, não a concebendo como uma política pública, relatando que seus usuários, por vezes, são encarados como “pessoas dependentes” e que necessitam serem assistidos pelas organizações.

A PNAS sugere que seus atores se esforcem para criar alternativas de rompimento com essa visão e, ao mesmo tempo, embase a população sob os aspectos dessa Política e as formas de acesso. Sugere, ainda, que se criem alternativas para que os usuários possam reivindicar seus direitos. Indica a criação de ouvidorias, reuniões itinerantes dos Conselhos e até mesmo acionamento do Ministério Público, na luta pela sua garantia.

Quanto à base organizacional da “Política de Recursos Humanos”, a atual PNAS destaca que, em um ambiente de enxugamento da máquina pública, torna-se um desafio pautar tal discussão.

Seus principais aspectos são: a intersectorialidade das ações de seus trabalhadores; a concepção de que o trabalhador da assistência social é um viabilizador de direitos e não de serviços ou programas; a capacitação técnica continuada de gestores e trabalhadores da assistência social, bem como sua aproximação com os conselheiros e com os usuários e a construção de planos de carreira para trabalhadores, ligados à esfera estatal.

Nesse sentido, a PNAS lançou a proposta da construção de uma Norma Operacional Básica para tratar das questões referentes aos recursos humanos, o que atualmente já está viabilizado através da NOB RH SUAS, instituída por meio da Resolução Nº. 269, de 26/12/2006, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, publicada em janeiro de 2007,0 através da Resolução nº. 01 do CNAS.

Conforme solicitação da IV Conferência de Assistência Social, o SUAS necessita de um sistema de informação que possibilite a avaliação e o monitoramento das ações dessa Política. Assim, a PNAS traz dentro da base organizacional do SUAS os aspectos referentes a essas solicitações.

O que se pretende claramente com tal deliberação é a implantação de políticas articuladas de informações, monitoramento e avaliação que realmente promova novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, das ações realizadas e da utilização de recursos, favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada da Política (PNAS, 2004).

O SUAS deve ter articulação das informações com as demais políticas sociais, favorecer a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos, possuir indicadores para dar embasamento ao sistema de monitoramento e avaliação e desenvolver acompanhamento da rede socioassistencial.

A PNAS descreve que o sistema de informações do SUAS deve garantir 6 aspectos: 1) proporcionar o controle social; 2) produzir, tratar e divulgar as informações públicas de maneira útil e válida, proporcionando visibilidade social em busca da otimização dos recursos da Política; 3) construir um sistema de informações de ampla magnitude que possa servir de aporte para inovações de gestão, por parte das esferas governamentais e não governamentais; 4) proporcionar a eficiência, efetividade e eficácia das ações; 5) construir um sistema de avaliação e monitoramento, capaz de medir a resolutividade e a qualidade dos processos de trabalhos, aplicando-se ainda ao sistema de gestão e controle social; 6) construir indicadores dos impactos de suas ações e ainda das implicações que essa Política possa ter na vida da população.

Nesse sentido, a informação assume relevante significado no SUAS, visto que, em decorrência das grandes transformações na sociedade, as informações podem significar formas de gestão e proposição de serviços mais condizentes com suas necessidades.

Faz-se necessário ressaltar que o município de Londrina esteve na vanguarda da re-configuração dessa Política, já iniciando alguns movimentos que condiziam com as futuras transformações, impostas pela nova regulamentação. Cita-se a exemplo, o processo de descentralização de seus serviços, iniciado antes mesmo da implantação da PNAS 2004.

Faz-se importante, neste momento, discorrermos sobre o processo de construção da Política de Assistência Social no município de Londrina e suas atuais configurações.

### **3 CAPITULO III – O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE LONDRINA**

#### **3.1 Os PRIMEIROS PASSOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE LONDRINA**

O município de Londrina se localiza no norte do estado do Paraná, na região sul do país, sendo atualmente a segunda maior cidade do estado. Com uma estimativa populacional de aproximadamente 497.833 habitantes, representa 4,84% da população total do Paraná, segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Seu nome é uma homenagem à cidade de Londres, em uma referência a seus colonizadores de origem inglesa. Surgiu no ano de 1929, como primeiro posto avançado da empresa Companhia de Terras do Norte do Paraná e foi elevada à condição de cidade pelo Decreto Estadual n 2.519, de 03 de dezembro de 1934. (COSTA, 2003).

Alves (2002) faz menção a esse singular momento da história do município.

Fundada em 1929, Londrina, “a Pequena Londres”, foi elevada a Município por decreto estadual de 03 de dezembro de 1934 e instalada no dia 10 do mesmo mês e ano. Pelo decreto nº. 6.213 de 18 de janeiro de 1938 foi criada a comarca de Londrina, dando-se a instalação a 27 do mesmo mês e ano (ALVES, 2002, p. 72).

A autora destaca que a cidade de Londrina teve seu desenvolvimento alicerçado sobre o processo de colonização empreendido por diversos atores, tais como: o governo do Estado, colonizadores ingleses, proprietários de grandes áreas de terra, advindos dos estados de São Paulo e Minas Gerais e pequenos proprietários de terra, estrangeiros e nacionais.

Londrina já desponta com seus 74 anos e é considerada razoavelmente jovem pelo seu porte. Contou com um grande crescimento populacional, principalmente na década de 1950, atingindo um percentual de

88,79% de crescimento<sup>7</sup>. Seu Produto Interno Bruto chega a R\$ 6.217.815.000,00 possuindo a maior força no setor de serviços, o qual representa quase 67% de seu total.

Alves (2002) relata que as ações de atenção à pobreza no município se fizeram presentes desde sua fundação e cita como exemplo, uma iniciativa de alívio da pobreza, realizada em 1935, denominada “Natal aos Pobres”. Foi realizada por um grupo de senhoras voluntárias e se repetiu em outros anos, sendo estes os registros das primeiras atividades de enfrentamento a pobreza no município.

Costa (2003) enfatiza que, junto ao vertiginoso crescimento populacional das décadas de 1940 a 1960, acumulavam-se os problemas sociais. As oportunidades de trabalho não correspondiam à demanda pela procura, o que ocasionou uma situação de desemprego. A autora descreve situações de mendicância, subempregos, crianças em situação de rua e elevado número de mortalidade infantil.

Alves (2002) também afirma que, na década de 1940, havia grande número de pedintes que perambulavam pela cidade, o que levou às primeiras discussões sobre a implantação de um albergue na cidade.

Nesse cenário, a Assistência Social não teve a sua trajetória distinta do restante do país. No município de Londrina, foi também a sociedade civil, por meio de suas organizações constituídas, de caráter filantrópicas, foram as precursoras no trato das ações de assistência social, ficando a iniciativa estatal remetida ao enfrentamento de situações pontuais e esporádicas, como bem expõe Lopes (1999).

[...] Londrina comportou-se, historicamente, como a grande maioria dos municípios deste país. Diante da magnitude dos problemas sociais acumulados e a “incapacidade” de resposta pelo Estado, a sociedade (no sentido mais geral do termo) é conclamada a assumir o destino dos “desprovidos pela sorte” para moldá-los segundo a idealização do cidadão, na ótica dos interesses da classe dirigente...Assim, também em Londrina, são os grupos voluntários, clubes de serviços, igrejas, associações comunitárias beneficentes e entidades de classe, os precursores na criação das entidades assistenciais filantrópicas nas mais diversas áreas de atenção à população “carente” como retaguarda imediata na contenção dos efeitos da “pobreza” urbana e rural (LOPES, 1999, p. 100).

---

<sup>7</sup> Informação extraída do documento denominado Perfil do Município de Londrina, encontrado no site [www.londrina.pr.gov.br](http://www.londrina.pr.gov.br) em consulta no dia 18/11/2009.

A autora, citando Arias Neto (1998), relata que, ao final da década de 1940 até a década de 1960, as elites municipais se movimentavam para criar novas instituições assistenciais com foco na atuação sobre as demandas relativas aos migrantes pobres e às crianças.

Foi nesse contexto que surgiram as instituições que atuavam na perspectiva de assistência social, tais como: o Lar Batista (atendimento em regime de orfanato e escola para crianças até oito anos), o Albergue Noturno (serviço destinado ao acolhimento de migrantes por um período máximo de quatro dias), a Casa da Criança (casa de puericultura), o Lar Anália Franco, entre outros. Soma-se a isso a forte repressão policial aos considerados, pelas elites, como “vadios e mendigos”, criando, desde a gênese das intervenções sociais municipais, uma ligação muito próxima entre a repressão e a assistência social. (LOPES, 1999).

Alves (2002) destaca que no ano de 1944, foram iniciados os primeiros trabalhos da Sociedade São Vicente de Paulo, os “Vicentinos”. Estes contavam com o apoio de pessoas influentes da sociedade londrinense e executavam suas atividades por meio de doações da comunidade e da prefeitura municipal. Com relação à situação das crianças e adolescentes, a autora afirma ainda que:

Já em meados da década de 40 a sociedade londrinense se preocupava com o problema do “menor abandonado”, que apresentava alarmantes números de crianças pedintes pelas ruas da cidade. A primeira iniciativa teve como objetivo a profissionalização dos menores, que mais tarde constituiu a Liga dos Engraxates (ALVES, 2002, p. 304).

Costa (2003), ao se referir ao crescimento das instituições assistenciais, traz importantes considerações.

Até o final da década de 50 foram fundadas vinte e sete (27) organizações de atendimento social a população carente economicamente. Apenas três contaram com o envolvimento de órgãos públicos (federal e municipal); todas as demais foram iniciativas não governamentais, partindo de grupos religiosos, clubes de serviços, associações diversas e grupos de voluntários (COSTA, 2003, p. 143).

Não obstante, paralelo ao crescimento das organizações e entidades assistenciais, em 1948, se estabelece a primeira iniciativa pública de enfrentamento

das questões sociais emergentes. Nessa data, funda-se o Departamento de Educação Pública e Assistência Social, cuja ação é mais voltada à área educacional, relegando a assistência social à concessão de benefícios eventuais, tais como passagens, encaminhamento para atendimento hospitalar, doação de gêneros alimentícios, entre outros. (LOPES, 1999).

Costa (2003) afirma que as expressões da questão social continuavam a se agravar no município, em decorrência do elevado índice de migração de regiões rurais, em busca de trabalho e desenvolvimento social. No entanto, as pessoas que buscavam esse desenvolvimento encontravam situação bem diferente, marcada por desemprego e subemprego, o que leva Londrina, já em 1955, vinte um anos após se elevar à condição de município a apresentar seu primeiro conglomerado de moradias subnormais.

Como reflexo dessa situação, em 1955 despontou a primeira favela em Londrina, constituída por dezoito famílias que trabalhavam nas lavouras de café. Era a “Vila do Grilo” que, em 1963 já contava com duas mil e sete pessoas, vivendo em cento e oitenta barracos (COSTA, 2003, p. 114).

A autora destaca, ainda, que essa situação viria a se agravar na década de 1960. Houve uma mudança de reconfiguração política para a agricultura, que substituiria os grandes cafezais pela cultura do trigo e da soja, a fim de atender demandas do mercado internacional. Tal reconfiguração repercutiu negativamente na área social, pois essas culturas agrícolas utilizam menos pessoas em seus cultivos, gerando mais desemprego na cidade, o que por certo, agravou as expressões da questão social, gerando insatisfações.

Porém, mesmo diante de pressões populares para o enfrentamento mais incisivo de questões crescentes relacionadas à falta de emprego, precariedade do sistema habitacional e iniciativas de saúde pública, as ações estatais eram apenas pontuais e assistencialistas, não conseguindo dar soluções frente aos desafios sociais em que se encontrava o município. Somente na década de 1970 é que a gestão pública municipal inicia o tratamento de tais questões por um enfoque diferente (LOPES, 1999).

Em 1973, pela Lei Municipal nº. 2.297, foi criada a Secretaria Municipal de Saúde e Promoção Social, que através do Departamento de Serviço Social (D.S.S.), era responsável pela assistência social pública no município.

Os relatos, apresentados por esse Departamento, demonstram que os programas executados eram dissociados entre si. Dentre eles, podemos citar os trabalhos na área da criança e do adolescente, trabalho com comunidades, atendimentos individuais e execuções de projetos com financiamento de outros órgãos. As ações desenvolvidas na área de serviço social na esfera pública ficaram a cargo desse Departamento até o ano de 1992 (TREVISAN, 1995).

Nessa época, a conjuntura econômica se constituía concentradora e excludente. Nesse sentido, também não existia investimento no setor público da assistência social, o qual apenas reiterava as transferências de responsabilidade de execução de seus serviços à rede de assistência social privada. Tanto que, em uma análise de 14 anos de gestão (1978 a 1992), o setor das organizações teve um crescimento de 160%, constituindo-se em uma rede privada de grande relevância para a sociedade, resultado da des-responsabilização do governo municipal (MACHADO, 1991).

Destaca-se que as ações de assistência social no município, nesse período, eram realizadas, em sua grande maioria, por aproximadamente cem instituições sociais de caráter filantrópico, as quais atuavam nos serviços de creche, abrigos, albergues, internatos, profissionalização para adolescentes e asilos (LOPES, 1999).

Mais interessante é a análise sobre a forma de relação dessas organizações com o Estado, baseada em um movimento clientelista e eventual, concedendo subvenções esporádicas, sem nenhuma garantia que respaldasse tal transferência de forma contínua.

Essa característica se constitui mais em relações políticas do que de responsabilização solidária, pelas expressões da questão social, assumindo o Estado um caráter complementar da Política e não o seu inverso. Nesse contexto, há o evidente agravamento da questão social, já relatado aqui no cenário nacional e a “desresponsabilização” do Estado, frente as suas expressões, o que, somente em 1993 teve um tratamento diferenciado (LOPES 1999).

### 3.2 A SECRETARIA MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL – 1993 A 1996

Lopes (1999) relata que os assistentes sociais da Prefeitura Municipal, a Universidade Estadual de Londrina e as entidades da categoria se movimentavam, reivindicando a implantação de um órgão técnico-político para a área social junto à estrutura jurídica e administrativa da Prefeitura, sendo essa uma reivindicação de pelo menos treze anos, a qual culminou com a criação da Lei municipal n 4.910, no ano de 1991, criando a Secretaria de Ação Social e que teve sua implantação somente em janeiro de 1993.

A autora descreve as finalidades desse órgão, que se constituiu como uma estrutura de grande avanço para o município, resultando em iniciativas pioneiras na gestão da Assistência Social, antes mesmo da promulgação da LOAS “se referindo a este como um marco na história do município”. Suas atribuições são elencadas aqui:

Planejar, programar, coordenar e executar a política social do Município de Londrina; Atender prioritariamente a população de baixa renda excluída dos bens e serviços do Município; Exercer a função de órgão normativo da Prefeitura Municipal no setor de ação social; Identificar a realidade social do Município, desenvolvendo pesquisas científicas necessárias à definição de políticas sociais; Promover articulação com entidades estatais, paraestatais, privadas nacionais e internacionais, bem como entre as demais secretarias, autarquias ou empresas públicas municipais cujas atuações possam contribuir para a consecução de suas finalidades; Promover articulação com grupos populares através de ações conjuntas; Celebrar convênios, conceder auxílio e subvenções a entidades particulares de caráter assistencial e /ou filantrópicas cadastradas na Secretaria de Ação social e cujos programas estejam coerentes com a Política por esta adotada (LOPES, 1999, p. 118).

A autora ressalta que, antes da instituição da Secretaria de Ação Social, toda a coordenação da assistência social estava sob prevalência da Secretaria de Saúde. Destaca, ainda, o compromisso com a população dos profissionais do Departamento de Serviço Social, vinculado à Secretaria de Saúde, na luta para implantação de um órgão autônomo para a assistência social municipal.

Destaca também que a equipe que iniciou a composição da Secretaria de Ação Social era reduzida e a tarefa demasiadamente grande, principalmente pelo diagnóstico descrito pelos profissionais do antigo Departamento,

que revelou os caminhos até então seguidos pela assistência social do município, não fugindo da lógica populista, sendo executadas na gestão municipal de 1989 a 1992 apenas duas frentes de serviços: plantão social e ação comunitária.

A primeira se caracterizava pela triagem e encaminhamentos individuais aos serviços de competência municipal e de caráter emergencial, muitas vezes perpassados pela lógica clientelista advinda de outras instâncias do poder público do Município. A segunda frente era relativa ao desenvolvimento de ações planejadas junto à comunidade, visando articulação com a população para sanar as necessidades requeridas dentro das possibilidades municipais (LOPES, 1999).

Souza (2005) relata que uma dada conjuntura favorável possibilitou a implantação e a execução dos serviços da Secretaria de Ação Social. A autora cita o projeto de Lei para a Política de Assistência Social que tramitava no Congresso Nacional e que, no mesmo ano, se tornar-se-ia a Lei de regulamentação para essa Política, em esfera nacional.

Cita ainda as grandes movimentações para elevar as ações de assistência social ao patamar de Seguridade Social, nas três esferas de governo. Em âmbito municipal, refere à ascensão de um governo de orientação democrática que destinou a pasta dessa Secretaria a um profissional de Serviço Social.

Nesse sentido, a autora, referenciando Lopes (1999), acrescenta que foram instituídas rotinas imediatas de trabalho para a Secretaria e realizado, a longo prazo, um diagnóstico mais criterioso a respeito da realidade social, o que possibilitou o delineamento de dois grandes âmbitos de atuação: implantação de uma rede de serviço com primazia da responsabilidade estatal e uma política global e transparente.

Souza (2005) afirma que, nessa gestão, em uma perspectiva de complementaridade, a Secretaria Municipal se aproximou das entidades assistenciais, a fim de buscar a realização de parcerias e oferecer serviços ao conjunto da população alvo, em busca da universalização de seus serviços, passando o poder público a supervisionar e assessorar suas ações, discutindo princípios e diretrizes para a Política Municipal de Assistência Social.

Silva (2005) relata que, com o advento da LOAS, a Secretaria de Ação Social travou intenso diálogo com a rede socioassistencial de caráter não governamental, o que resultaria, mais adiante, na legislação municipal que criou a Conferência, o Conselho e o Fundo Municipal de Assistência Social.

Costa (2003) tece algumas considerações sobre essa aproximação:

A Secretaria Municipal de Ação Social foi implantada em 1993, quando se estruturou no Município a política municipal de Assistência Social iniciando-se, dentre outras metas, uma intensa articulação com as instituições assistenciais não governamentais para o estabelecimento de convênios técnico-financeiros e para a estruturação do Conselho Municipal de Assistência Social que teve sua primeira diretoria eleita em 1995 (COSTA, 2003, p. 149).

Souza (2005) referenciada por Lopes (1999), acrescenta, então, este grande momento da história da assistência social londrinense, o qual se materializou na aprovação da Lei municipal 6.007/94, que regulamentou o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, o Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS e a Conferência Municipal de Assistência Social. Enfatiza, ainda, que a primeira Conferência de Assistência Social de Londrina foi realizada em 1995.

Ressalta que os anos que se seguiram pós 1996, compreendendo o período de gestão municipal de 1997 a 2000, foram marcados pela volta de um grupo governista, de caráter populista ao poder. A autora descreve tal atuação no campo da assistência social como “uma estagnação da Política de Assistência Social do Município”, marcada pelo populismo e clientelismo, ou ainda, nas palavras da autora, “política de favores”. (SOUZA 2005).

No ano de 1997 assumiu a gestão do município um grupo que já havia governado a cidade e tornou-se conhecido pela forte presença do populismo e clientelismo. O período dessa gestão, que compreende os anos de 1997 a 2000 foi marcada por ações pontuais. A Assistência Social foi tratada nesse período como política de favores.

De forma geral, pode-se afirmar que os anos de 1997 a 2000 foram de estagnação na condução da política de Assistência Social no município de Londrina, ocasionados por um retrocesso político vivenciado. (SOUZA, 2005, p.146)

No entanto, Jonas (2006) afirma que foi neste período que se deu a estruturação da primeira alteração neste Órgão, o qual reformou seu organograma e sua estrutura funcional, a que se manteve inalterada até o ano de 2004.

Por não ser alvo deste trabalho abordar todas as gestões da Secretaria de Assistência Social, e por conceber que os elementos primordiais para nossa compreensão do processo de implantação da Política de Assistência Social

no município de Londrina já estão aqui contidos, não detalharemos a gestão referente aos anos de 1997 a 2000. Assim, analisaremos seu período posterior, tendo em vista o objeto deste trabalho e seu universo de pesquisa.

### **3.3 A SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – 2001 A 2004**

Analisando o período de gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social, no período de 2001 a 2004, Souza (2005), enfatiza que novamente assume o município um governo de orientação democrática, sob a bandeira do Partido dos Trabalhadores. A autora afirma que, nesse período, a Assistência Social, a exemplo do ocorrido na data de implantação da Secretaria Municipal de Ação Social, a Assistência Social voltou a ser tratada como uma política pública, ressaltando seu caráter de descentralização dos serviços, iniciado em sua primeira gestão. Identifica, ainda, o respeito às deliberações do CMAS e a participação do usuário.

Essa gestão teve, como linha de atuação, o trabalho com família, comunidade e crianças e adolescentes, tendo como meta principal desenvolver a autonomia e a emancipação das pessoas. Pela segunda vez, a Secretaria é chefiada por uma assistente social, o que proporcionou uma visão diferenciada em sua condução, principalmente pelo fato de este profissional estar vinculado diretamente à primeira gestão dessa pasta, e ter participado do movimento em prol da aprovação da LOAS (SOUZA, 2005).

Tal fato também contribuiu para que se consolidasse a visão dessa Política pela ótica do direito constitucional, pela primazia da condução estatal, pela continuidade das ações e pelo seu financiamento e controle. O primeiro passo dessa nova gestão foi a implantação de um programa de renda mínima, o qual foi assumido, ainda, como compromisso de campanha, durante o processo eleitoral.

Esse programa buscava dar melhores condições de acesso a bens de consumo para as famílias por ele cobertas, ao mesmo tempo em que se desenvolvia a sua autonomia, buscando, através de uma gestão compartilhada com outras políticas, a inserção de crianças e adolescentes na rede de ensino público.

O programa beneficiou inicialmente 450 famílias, definidas segundo critérios de prioridades estabelecidos, buscando privilegiar os bairros com os maiores índices de vulnerabilidade social. O valor do benefício foi definido em R\$ 100,00 por família, inserindo seu público em diversas ações de outras Políticas Públicas (SOUZA, 2005).

Outro ponto que merece destaque é que segundo análise de Souza (2005), essa gestão respeitou as prerrogativas do Plano Plurianual, compreendido de 1998 a 2001, Plano Municipal de Assistência Social e Lei de Diretrizes Orçamentárias. Tais mecanismos de gestão foram cunhados, ainda, sobre a antiga administração municipal e apontam a intenção dessa gestão em desenvolver um trabalho contínuo dentro da Política de Assistência Social, buscando elevar o número de seus serviços e benefícios (SOUZA, 2005).

Trazemos aqui a citação de Souza (2005), sobre alguns exemplos de serviços que continuaram sendo desenvolvidos, mesmo diante da passagem de uma gestão para outra:

Os outros serviços que continuaram a ser desenvolvidos foram o Projeto Casas Abrigo, destinado a crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 18 anos, e excepcionalmente até 21 anos, com vivência de rua e relacionamento familiar comprometido; o Projeto de Oficinas Pedagógicas (POP), voltado para adolescentes entre 14 a 18 anos com o objetivo de formação geral com vistas à profissionalização; o Programa de Atendimento a Comunidade Kaingáng, com finalidade de melhorar a condição de vida desta população e o Projeto de Assessoria às Entidades Assistenciais, com o objetivo de realizar o monitoramento e avaliação da rede de serviços socioassistenciais financiadas pelo Fundo Municipal de Assistência Social (SOUZA, 2005, p. 149).

O ano de 2002 é marcado pela ampliação de metas nos já referidos serviços e inserção de outros novos por parte dessa Secretaria. É neste mesmo ano que se implanta no município o Programa Sentinela, cujo foco é o atendimento psicossocial a crianças e adolescentes vítimas de abuso e/ou exploração sexual. O programa prevê, ainda, a cobertura de atendimento a suas famílias e teve o início de sua execução realizado através da parceria com a entidade Núcleo Espírita Irmã Sheilla. Posteriormente, assumiria sua operacionalização o Núcleo Social Evangélico de Londrina - NUSELON (SOUZA, 2005).

Nesse mesmo ano, também são implantados os Projeto de Apoio Socio-familiar Descentralizados, que, mais tarde, no ano de 2003, viria a se tornar os

Centros de Referência de Assistência Social. Este projeto tinha como eixos de trabalho:

O Projeto de Apoio Sócio-Familiar Descentralizado, desenvolvido em diversos bairros, tendo como apoio os eixos enfrentamento a pobreza; articulação e estruturação do trabalho em rede; estímulo da participação popular nos diversos espaços públicos; incentivo à criação de alternativas de ocupação/geração de renda e capacitação profissional. (SOUZA, 2005, p. 148).

Outra iniciativa cunhada no ano de 2002 diz respeito ao Projeto Sinal Verde. Esse projeto visava fornecer apoio sociofamiliar às famílias que não eram atingidas pelos serviços de assistência descentralizados, pelo fato de seus bairros ainda não estarem abrangidos pelas suas áreas de cobertura. Ademais, também se caracterizava como público alvo desse Projeto a população em trânsito nas ruas da cidade, ou as tinham como referência de permanência.

Tal ação, executada em parceria, a princípio com a Associação do Projeto de Educação do Assalariado Rural Temporário – APEART e posteriormente assumida pela Escola Profissional e Social do Menor de Londrina - EPESMEL, buscava oferecer proteção social a pessoas em situação de vulnerabilidade e, como já exposto, encontrava-se em situação de rua, não possuindo um recorte de faixa etária para seu atendimento (SOUZA, 2005).

Nesse mesmo ano, há a mudança na legislação municipal, referente à Secretaria de Ação Social. O instrumento legal que passou a normatizar suas ações se materializou sobre o conteúdo da Lei 8.834 de 01 de julho de 2002. Através desta Lei, a Secretaria passa a denominar-se Secretaria Municipal de Assistência Social e seu conteúdo vem ao encontro dos preceitos exigidos pela LOAS (ALMEIDA, 2006).

Com relação exclusiva à área da criança e do adolescente, a gestão de 2001 a 2004 implantou o Projeto Viva Vida, que tinha por objetivo desenvolver junto às crianças e adolescentes de 07 a 14 anos de idade, em vulnerabilidade social, ações de apoio socioeducativo. Esse projeto foi formulado em uma perspectiva intersetorial, com envolvimento da Secretaria Municipal de Assistência Social e Secretaria Municipal da Cultura e a parceria com o Programa do Voluntariado Paranaense de Londrina – Provopar – LD e a APEART (SOUZA, 2005).

Destaca-se ainda que, nesse ano, a gestão elevou as metas de cobertura do Programa de Renda Mínima – Programa Bolsa Escola que naquela época passou a beneficiar 1.315 famílias, o que significou uma elevação de 865 novos benefícios para esse programa. Iniciou também as discussões a respeito do desenvolvimento da economia solidária e que, mais tarde, viria a se tornar o Programa Municipal de Economia Solidária e desenvolveu, em parceria com a Secretaria Municipal da Mulher, o projeto de Terapia Comunitária.

Faz-se necessário acrescentar que, no ano de 2002, há a elevação do quadro de funcionários concursados dessa Secretaria, bem como o desenvolvimento de capacitações desta mesma equipe. Souza (2005) também afirma que foram iniciadas muitas parcerias com entidades assistenciais no sentido de que estas executassem serviços da Secretaria e, assim, desse operacionalização em muitas de suas ações.

Nesse sentido, o Projeto Sinal Verde, que, como já destacamos, foi operacionalizado a princípio, pela APEART, em parceria com a Secretaria e o Provopar – LD, desenvolveu o projeto Viva Vida. O mesmo Provopar – LD possibilitou a execução do Projeto de Apoio Sócio-Familiar Descentralizado e o Núcleo Espírita Irmã Sheilla iniciou a execução do Programa Sentinela, juntamente com a Secretaria.

O ano de 2003 foi marcado pela instituição dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, em oitos regiões da cidade e distritos rurais sendo elas: sul; leste, oeste A e B; norte A e B; centro A e B; rural A, B e C. Tal fato foi destaque no relatório de gestão dessa Secretaria, no processo de descentralização de seus serviços.

Não obstante, também se identificou a consolidação das ações do Apoio Sócio-Familiar; elevação do número de profissionais e maior qualificação da equipe de Monitoramento e Avaliação; início das ações de Terapia Comunitária nas regiões periféricas da cidade; construção de uma Casa Abrigo e duas unidades de apoio sócio-educativo para crianças e adolescentes (Projeto Viva Vida); inauguração do programa Londrina Fome Zero e elevação do número de metas e modalidades de bolsas do Programa de Renda Mínima (SOUZA, 2005).

Souza (2005) relata que uma das ações que repercutiu positivamente nos trabalhos da Secretaria de Assistência Social diz respeito às

formações continuadas oferecidas à rede socioassistencial, aos profissionais dessa Secretaria, aos Conselheiros de políticas públicas e de defesa de direitos.

Já no ano de 2004, a elevação do número de profissionais de Serviço Social foi destaque nessa gestão, potencializando seu atendimento e oferecendo melhores condições de serviços à população. Não somente foram contratados, por meio de concursos, mais dezessete assistentes sociais, como também foi ampliado o quadro de outros profissionais dessa Secretaria (SOUZA, 2005).

Souza (2005) acrescenta que, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em outubro de 2004, havia a necessidade de reordenamento das ações da Secretaria Municipal de Assistência Social, de acordo com o preconizado nesse documento. Tarefa esta que se iniciou com a mudança de seu organograma amplamente debatido entre os funcionários da Secretaria, ao final desse ano e somente implantado no início de 2005.

A autora destaca também os fatores determinantes para a consolidação dessa Política enquanto uma política pública municipal de seguridade social, durante a gestão 2001 a 2004:

A partir destes dados, pode-se afirmar que os seguintes fatores entre outros, foram fundamentais para a consolidação da Política de Assistência Social no município de Londrina, no período 2001-2004: descentralização dos serviços, autonomia financeira, parceria com a sociedade civil, e com o Conselho Municipal de Assistência Social, articulação com outras políticas e ampliação de quadro de pessoal (SOUZA, 2005, p. 154).

Destaca-se também que foram relevantes para esse processo, o perfil e a capacidade do gestor da pasta, bem como o compromisso de sua equipe técnica; as capacitações e o envolvimento desses técnicos na elaboração dos planos dessa Secretaria; a aproximação e o redimensionamento da Secretaria junto às entidades que prestavam serviços nessa área e de um ambiente político, considerado favorável (SOUZA, 2005).

### 3.4 A SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – 2005 A 2008

Nas eleições de 2004, o município de Londrina reelegeu o prefeito, vinculado ao Partido dos Trabalhadores, o qual manteve a secretária da pasta, dando segmento a uma Política de reestruturação e consolidação da Assistência Social no município, iniciada em 2001.

Assim, seguindo o conteúdo da PNAS 2004, a Secretaria Municipal de Assistência Social inicia a nova gestão, modificando sua estrutura organizacional, moldando-se aos preceitos contidos no SUAS e materializando um trabalho iniciado ainda na gestão anterior e legitimado através da Lei municipal N 9.681 de 22 de dezembro de 2004.

Essa Lei impõe mudanças na regulamentação da Secretaria, alterando o dispositivo do inciso XI do Art. 5 e ainda o Art. 16 da Lei 8.834/2002. A primeira alteração refere-se à estrutura administrativa que, a partir daquele momento, passou a ter três assessorias, quatro diretorias, quatorze gerências e sete coordenadorias.

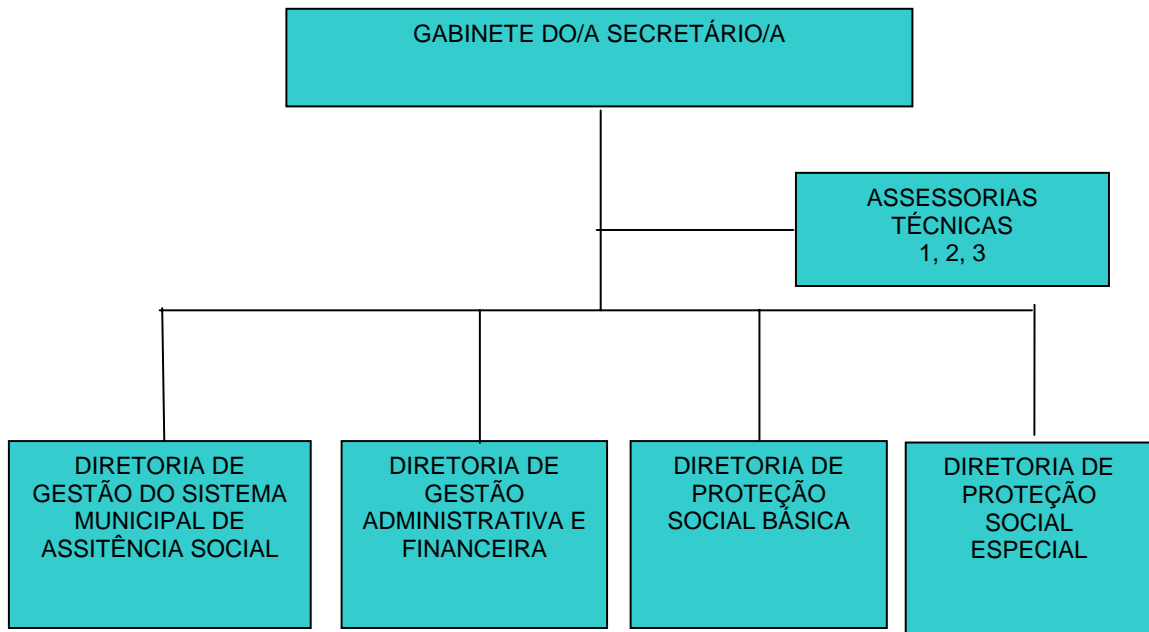
Nesse sentido, Jonas (2006) também destaca mudanças na estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social a fim de se adequar às exigências da PNAS 2004.

Outra alteração de grande importância pela qual passou a Secretaria de Assistência Social é a que ocorreu com a Lei 9.681 de dezembro de 2004, decorrente das diretrizes apontadas pela Política Nacional da Assistência Social, na perspectiva de implementar o Sistema Único de Assistência Social. A alteração proposta modifica de forma radical o organograma da SMAS, criando uma grande estrutura, tendo em vista o combate à pobreza (JONAS, 2006, p. 37).

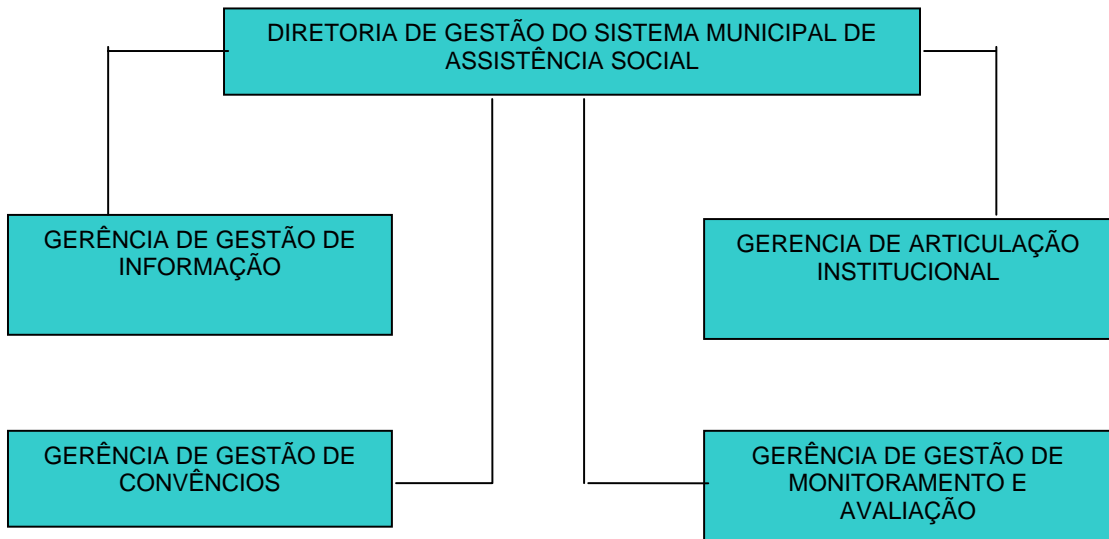
Podemos observar a reorganização do organograma nas figuras abaixo<sup>8</sup>:

---

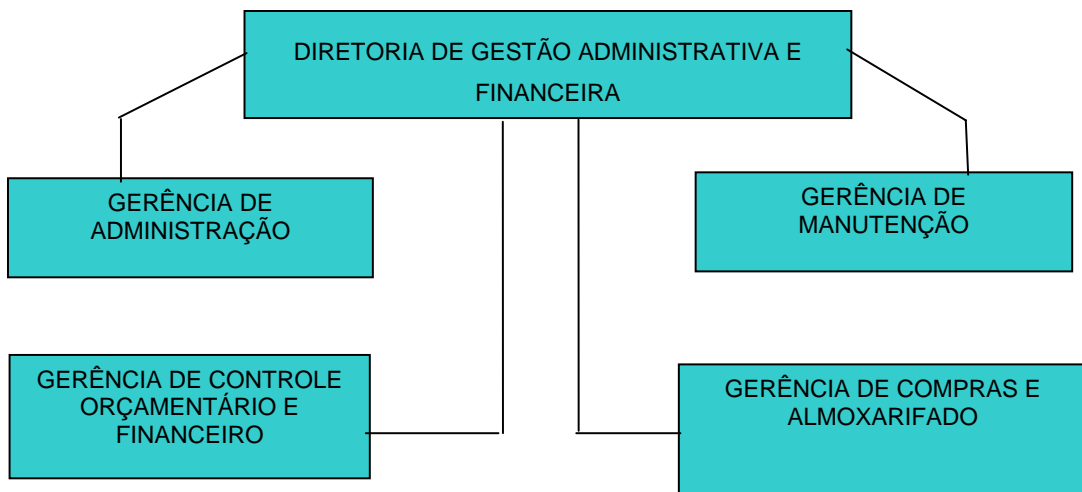
<sup>8</sup> Organograma disponível no site [www.londrina.pr.gov.br](http://www.londrina.pr.gov.br) no dia 28/11/2008



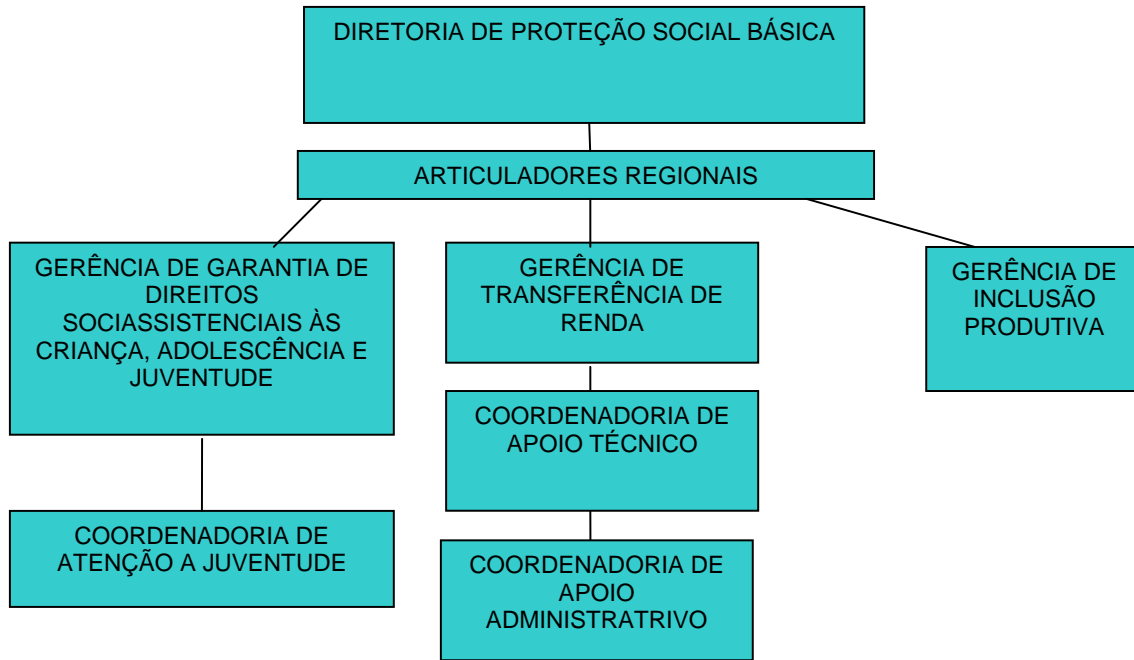
**Figura 1** – Organograma geral da SMAS



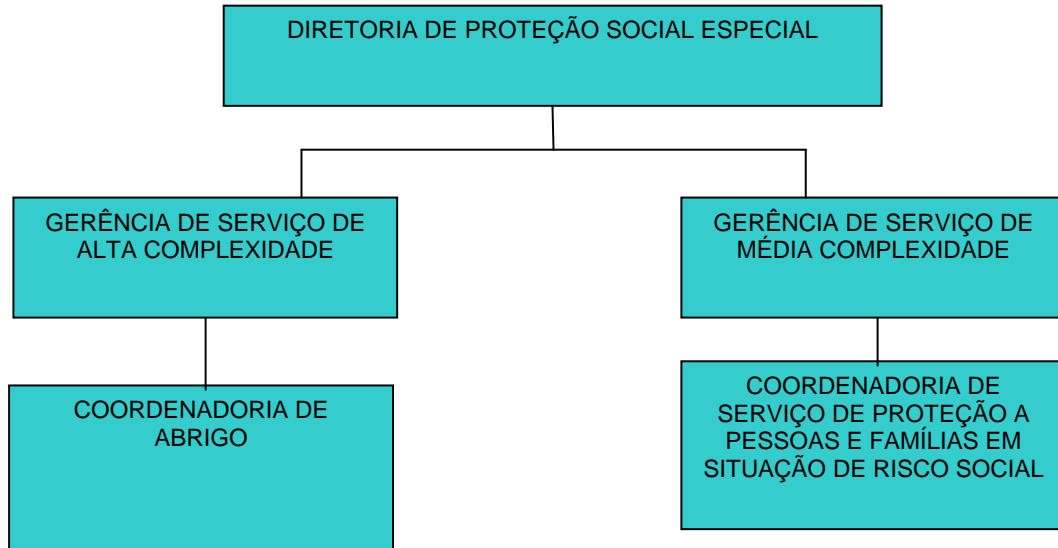
**Figura 2** – Organograma da diretoria de gestão do sistema municipal de assistência social



**Figura 3** – Diretoria de gestão administrativa e financeira



**Figura 4** – Diretoria de proteção social básica



**Figura 5** – Diretoria de proteção social especial

A segunda alteração refere-se ao conteúdo de seus serviços, contemplados, agora, sob a égide de Proteção Social Básica e Especial, definindo seu público alvo como aqueles que se encontram sob risco e vulnerabilidade social, ultrapassando a lógica contida na legislação anterior, a qual definia segmentos de atuação para acesso aos seus serviços, seguindo os ditames da antiga Política Nacional de Assistência Social.

Outra alteração relevante é a consideração das especificidades territoriais, contidas dentro da descentralização de suas ações, como base da organização de seus serviços, bem como a defesa da inclusão social, da equidade de acesso aos usuários dessa Política e a ênfase do comando único das ações.

Destacamos que essa Lei faz considerações a respeito do controle social, trazendo à luz agentes antes não mencionados na legislação anterior, como o Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal do Trabalho, Conselho Municipal do Idoso e demais Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Faz-se necessário ressaltar que essas alterações vieram ao encontro da operacionalização do SUAS na gestão municipal da Assistência Social em Londrina e seus conteúdos estão embasados na PNAS 2004, visando proporcionar as seguranças de sobrevivência, convívio familiar e acolhida.

Jonas (2006) relata que, desde 2004, a gestão municipal da Assistência Social em Londrina vem empreendendo esforços para implantar o SUAS. Destaca, ainda, a relevante atuação da sociedade civil, através das organizações de assistência social, as quais são referidas como “instituições particulares”. A autora traça um comparativo entre os investimentos públicos na rede não governamental, nos últimos anos, demonstrado através de tabelas de investimentos dessa Secretaria, as quais acusam um crescimento de recursos financeiros de 19,10%, em 2005, em relação à proposta de financiamento de 2004.

Faz ainda um movimento crítico, questionando o privilégio dessa estratégia a que a autora denomina de “terceirização” dos serviços relativos à Secretaria, em detrimento de um investimento na ação pública estatal. Refere-se também à elevação do número de gerências, o que, segundo ela, é decorrência do controle necessário de tal opção.

Considerando, portanto, esse 'novo formato da Política', a Secretaria de Assistência Social amplia os convênios com as entidades para o desenvolvimento de ações, como é o caso de alguns serviços que passaram a ser executados de forma parcial, ou mesmo, totalmente terceirizados, tais como: Sinal Verde, Sentinela e o Serviço de Medidas Sócio-Educativas. Os recursos municipais continuam sendo repassados às entidades particulares, ocorrendo um aumento da criação de serviços de terceirizados... Observa-se também a ampliação do número de gerências e coordenação. Esta especialização, que se reflete na ampliação destes cargos, explica-se pela demanda de maior controle administrativo – uma necessidade decorrente da ampliação de repasses. (JONAS, 2006, p. 41-43).

Essa característica já foi destacada neste trabalho, demonstrando, a partir dos relatos, que a gestão municipal da assistência social não se fez sem o papel preponderante de tais organizações. Ao contrário, foram elas que, segundo os relatos, dão suporte físico e administrativo para execuções de muitos serviços dentro dessa Política e tornam possível sua operacionalização.

Contudo, não se pode alegar inércia ou apatia do governo municipal para com essa Política visto que o mesmo, utilizando-se das organizações mantém o município em destaque junto a Assistência Social. Assim, Almeida (2006) relata que no ano de 2005, a Secretaria de Assistência Social dispunha de 55 assistentes sociais, contratados por meio de concursos e 12 profissionais, executando ações pela via de convênios com organizações de assistência social.

Relata, ainda, que, devido a sua reorganização, o que teve grande foco na descentralização de seus serviços, essa Secretaria se tornou referência para o restante do país. Acrescenta que, até então, havia 11 CRAS espalhados por diversas regiões do município, compreendendo a região norte A e B, oeste A e B, centro A e B, leste, sul, rural A, B e C, alocando 27 profissionais de Serviço Social nesses equipamentos públicos.

Atualmente, a Secretaria está alicerçada sobre quatro estruturas, sendo elas: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Aprimoramento de Gestão, e Projetos Sociais Especiais.

Com relação aos serviços de Proteção Social Básica, a Secretaria apresenta as ações executadas pelo CRAS. Apresenta, ainda, o Programa de Transferência de Renda Mínima Municipal e Federal; o Serviço de Apoio Sócio-Educativo – Viva Vida e o Centro de Formação Cidadã. No que concerne a Proteção Social Especial, dispõe de serviço de abrigo; Serviço de proteção Especial a

Pessoas em Situação de Rua - Sinal Verde; Serviço de Proteção Especial a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência e Exploração Sexual – Sentinela; Serviço de Proteção Especial de Medidas de Proteção Sócio-Educativo em Meio Aberto – Murialdo.

A respeito das ações relativas ao Aprimoramento de Gestão, têm-se Gerência de Gestão da Informação; Gerência de Gestão de Convênios; Gerência de Monitoramento e Avaliação; e Gerência de Articulação Institucional. Já com relação aos Projetos Especiais, encontra-se nesta Secretaria o Projeto Kaingang e a Inclusão Produtiva. Sua missão atualmente é definida como:

Realizar a gestão da Política Pública de Assistência Social, promovendo um conjunto integrado de ações sócio assistenciais de iniciativa pública e da sociedade civil organizada, para atendimento aos cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade social e riscos<sup>9</sup>.

Sob tais aspectos, faz-se imperiosa a observação sobre a operacionalização dos serviços da Assistência Social de Londrina. Nota-se que são raras as ações em que se encontra o poder público, executando os serviços apenas com aparatos próprios. Seus serviços são sempre ligados a uma dada parceria, em que encontramos de um lado a Secretaria Municipal de Assistência Social e do outro alguma Organização do Terceiro Setor.

Observemos os serviços descritos acima. O projeto Viva Vida, que realiza apoio socioeducativo a crianças e adolescentes em período de contraturno escolar, é considerada uma das grandes bandeiras do sistema de proteção social a esse público, tem sua execução viabilizada através da parceria com a organização privada Provopar-LD.

Outro exemplo que trazemos à tona é o Projeto Sinal Verde, denominado atualmente como Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS I. Esse serviço disponibiliza atendimento assistencial a pessoas em situação de rua, proporcionando abordagem preliminar a pessoa que se encontra sob tal aspecto e possibilitando o atendimento com profissionais capacitados, para que sejam viabilizados os procedimentos necessários à efetivação de seus direitos.

---

<sup>9</sup> Informação disponível em: <http://home.londrina.pr.gov.br>

Essa ação também encontra amparo na parceria com a organização Escola Profissional e Social do Menor de Londrina – EPESMEL, bem como os serviços de abrigo, ou ainda sob a nova nomenclatura, “Acolhimento Institucional”.

Por outro lado, o projeto Sentinela, também se operacionalizou sob a metodologia de parcerias com Organização do Terceiro Setor, sendo executado pelo NUSELON. Atualmente esse serviço recebe a nomenclatura de CREAS III, por agregar outras demandas que ultrapassam o público alvo, antes definido no Programa Sentinela, assim como também recebe financiamento de outras instâncias públicas.

O serviço de cumprimento de Medidas Sócio-Educativas em Meio Aberto, destinado a adolescentes infratores, também é executado em parcerias com organizações do Terceiro Setor, possuindo sua operacionalização vinculada à, já citada EPESMEL.

Nesse sentido, podemos afirmar que a operacionalização da Política Municipal de Assistência Social, em significativa medida, é realizada pelas organizações do Terceiro Setor, cujas ações são, muitas vezes, entendidas e revestidas de caráter público estatal, ao figurarem como pertencentes ao órgão público estatal responsável, conforme as descrições de Souza (2005), ao apresentar os serviços da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Identificam-se junto à rede socioassistencial, serviços relativos ao apoio sociofamiliar, à inclusão produtiva, à defesa de direitos e inclusão produtiva para pessoas com deficiência, ao apoio sócio-educativo para crianças e adolescentes; à educação profissional para adolescentes; ao abrigo para crianças e adolescentes; ao abrigo adulto; ao abrigo adulto para pessoas com deficiência; ao projeto Sentinela; ao programa de liberdade assistida e prestação de serviço a comunidade; ao projeto Sinal Verde – Proteção Social a pessoas em situação de rua, todos executados com apoio e parcerias das organizações do Terceiro Setor, com exceção do CRAS, que atualmente, se caracteriza como unidade estatal.

Ressaltamos que é evidente o crescimento da Política de Assistência Social no município, seguindo parâmetros legais na luta e enfrentamento das expressões da questão social. No entanto, considera-se que este progresso não se fez sem a presença marcante das Organizações do Terceiro Setor que atuam na perspectiva pública da Assistência Social.

Desconsiderar tal parceria diante dos avanços contidos nessa Política é incorrer em uma negligência que certamente encobre o passado omissivo de um poder público que, ao contrário das iniciativas das Organizações do Terceiro Setor, vê-se forçado a implantar ações de enfrentamento da questão social.

Desse modo, a gestão 2004 a 2008 mantém vínculos estreitos com as organizações de assistência social que marcam a história dessa Política, no município e não se ocultam diante do presente e das expressões da questão social que se manifestam em uma cidade de grande porte e de referência regional para o sul do país.

## **4 CAPITULO IV – A GESTÃO MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM LONDRINA E AS PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR (2001-2007)**

### **4.1 Dos PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Conforme já descrito na Introdução deste Trabalho, para a efetivação dos objetivos propostos, delimitamos, como universo de pesquisa, organizações do Terceiro Setor que estabeleceram parcerias técnico-financeiras com o órgão gestor da PMAS, no período de 2001 a 2007, em Londrina. (SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL).

Privilegiamos aquelas que se enquadram dentro das características elencadas por Salamon e Anheir (1997), aqui já destacadas e, dentre estas, aquelas que trabalham com o segmento crianças e adolescentes. A partir desse levantamento, identificamos aquelas que estabeleceram parcerias, durante o período escolhido para a pesquisa em pauta, com o poder público municipal e que receberam maior volume de recursos financeiros municipais do Fundo Municipal de Assistência Social no ano de 2007. Destaca-se que segundo o relatório de atividades da SMAS 2007, as organizações do Terceiro Setor que estabeleceram parcerias com este Órgão (29 Instituições executando 50 serviços), receberam por meio de subvenções municipais vinculadas ao FMAS o montante de R\$ 8.139.512,88.

Segundo o Relatório de Gestão 2007 (Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – Relatório de Gestão – Município de LONDRINA – RELATÓRIO DO QUADRO DA REDE – 2007), somente o NUSELON e a EPESMEL receberam no ano de 2007 cerca de 20,6% deste total, sendo que a maior parte destes se destinaram a EPESMEL. Assim, chegamos à identificação de duas importantes organizações: Núcleo Social Evangélico de Londrina - NUSELON e Escola Profissional e Social do Menor de Londrina – EPESMEL.

Relembramos que o objeto deste trabalho é a interface da Política Municipal de Assistência Social com as organizações do Terceiro Setor, no período de 2001 a 2007, tendo como objetivo geral analisar a interface da gestão da Política

Municipal de Assistência Social com as organizações do Terceiro Setor, revelando seus avanços e desafios.

A partir dos objetivos específicos, construímos as seguintes unidades de análises:

- participação, representatividade e capacidade de reivindicação técnica e financeira das Organizações do Terceiro Setor;
- articulação e mobilização das organizações do Terceiro Setor;
- fortalecimento técnico-político e administrativo das organizações do Terceiro Setor e
- a consolidação ou não do modelo de PMAS como política pública, visto o modelo de gestão assumido, baseado nas parcerias com as OTSs.

Realizamos a pesquisa de campo, considerando que somente a revisão bibliográfica não conseguiria atingir o objetivo proposto. Nesse sentido, foi construído, como instrumento de pesquisa, um formulário semi-estruturado e aplicado junto às duas organizações do Terceiro Setor que se enquadraram no universo de pesquisa. Um outro formulário foi utilizado para entrevista junto à Diretoria de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social de Londrina. Os sujeitos entrevistados foram os diretores e coordenadores das duas Organizações, bem como a assistente social diretora do Sistema Municipal de Assistência Social, no período compreendido para a realização da pesquisa.

A partir dos dados coletados, inicialmente caracterizamos as Organizações que integraram a pesquisa para, então, compreendermos a amplitude de suas atuações e o real significado de suas ações no Município. Destacamos que o órgão gestor da PMAS, a Secretaria Municipal de Assistência Social, recebeu tratamento privilegiado em sua descrição no item 3.4 deste Trabalho.

Assim, de posse dos relatos dos entrevistados, procedemos à transcrição dos pontos mais significativos de seus depoimentos e cruzamos com o referencial teórico, construído até o capítulo terceiro, buscando atingir o objetivo a que nos propusemos.

Essa análise nos permitiu aproximações quanto à real representatividade das organizações do Terceiro Setor, inclusive junto ao Conselho Municipal de Assistência Social e suas conquistas, desafios e retrocessos, bem como identificar se as mesmas estão capacitadas política, técnica e

administrativamente para a consolidação dos avanços, obtidos nesse período, contribuindo para a o processo de solidificação desta Política. O resultado poderemos conferir logo abaixo, sendo suporte para a nossas considerações finais.

## **4.2 CARACTERIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DELIMITADAS COMO SUJEITOS DA PESQUISA**

### **4.2.1 Instituição nº 1 – Núcleo Social Evangélico de Londrina - NUSELON**

O NUSELON – Núcleo Social Evangélico de Londrina é uma associação civil, sem fins econômicos, que atua na cidade de Londrina no segmento de crianças e adolescentes. Essa Organização está vinculada à Igreja Casa de Oração para Todos os Povos, disponibilizando atendimentos a crianças e adolescentes, divididos nos serviços de Educação Infantil e Acolhimento Institucional. Atualmente é responsável também pela gestão do Centro de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS III. Esclarecemos, no entanto, que, com relação ao período de realização desta pesquisa, os serviços realizados estavam centralizados na Educação Infantil, no Acolhimento Institucional e no Programa Sentinela. Este último executava serviços de atenção à criança e ao adolescente vítimas, do abuso e/ou violência sexual.

Sua fundação ocorreu em agosto de 1978, sob a modalidade de acolhimento institucional a jovens do sexo feminino em situação de rua, ou ainda sob condições do uso de substâncias psicoativas. A princípio o atendimento era realizado na casa do responsável pelo culto religioso da Igreja Casa de Oração para Todos os Povos, de forma voluntária. Posteriormente, contou com uma casa alugada para esse fim, chegando a possuir até três unidades de atendimento para este público.

A demanda das casas apresentava jovens em período de gestação, às quais mantinham seus pupilos em sua guarda após o parto. Tal situação levou o NUSELON a abrir serviço diferenciado, contemplando o atendimento aos filhos das jovens acolhidas.

Devido ao trabalho diferenciado, a Instituição teve que realizar uma opção, pelo trabalho com crianças e adolescentes, absorvendo o serviço e também a demanda de uma Instituição que estava sendo extinta, a ALAM – Associação Londrinense de Assistência ao Menor. Assumindo a demanda dessa Instituição, o NUSELON se propôs a dar continuidade aos atendimentos e acompanhamentos que já se encontravam paralisados.

Isso posto, levou a organização a desativar o acolhimento Institucional para moças, passando assim a atender somente a demanda de crianças e adolescentes que necessitavam de acolhimento institucional.

Posteriormente, passou a atender crianças de zero a seis anos (Educação Infantil) e abriu ainda mais unidades de acolhimento institucional, chegando ao número de dois Centros de Educação Infantil e quatro casas de acolhimento institucional. Faz-se necessário ressaltar que as casas de acolhimento institucional são destinadas a crianças e adolescentes que não tiveram vivência de rua e nem histórico de uso de substâncias psicoativas. No ano de 2002, o NUSELON iniciou o trabalho de atenção a crianças e adolescentes vítimas de abuso e violência sexual (Projeto Sentinela), e assim permaneceu até o ano de 2008. Tal serviço foi assumido pelo NUSELON, por indicação e apoio da Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS, após o Núcleo Irmã Sheila, também do Terceiro Setor, que vinha prestando esse atendimento no Município, abrir mão do mesmo.

Atualmente, a Organização conta com Utilidade Pública Municipal, Estadual e Federal, bem como registro nos Conselhos Municipais de Assistência Social, Conselho Municipal de Educação e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional de Assistência Social e Certificado de Instituição Beneficente de Assistência Social, desenvolvendo os seguintes serviços:

**Centro de Educação Infantil** – Oferece educação e cuidados a 150 crianças, distribuídas em duas unidades de atendimento, em duas modalidades. A primeira refere-se a unidade Centro de Educação Infantil Pindorama, a qual disponibiliza 125 vagas para crianças de zero a cinco anos, e a segunda denominada, Berçário Emanuel, disponibiliza 25 vagas para atendimento de berçário a crianças com idade compreendida de zero a três anos.

**Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes** – Esse serviço está compreendido no rol das proteções sociais especiais de alta complexidade, desenvolvendo ações que visam dar proteção integral aos usuários por eles atendidos. A Organização mantém 04 serviços, com capacidade de atendimento para até doze usuários por serviço. Destaca-se que os mesmos prezam pelo não desmembramento do grupo familiar já fragilizado, podendo ultrapassar, eventualmente, o limite estabelecido, a fim de oferecer maiores condições de apoio sóciofamiliar e tornar a medida excepcional.

**Centro de Referência Especializado Assistência Social CREAS III** – Esse serviço se caracteriza por ser a referência municipal para atendimentos psicossociais a crianças e adolescentes que estejam sob situação de vulnerabilidade e que necessitem de proteção social especial de média complexidade, em decorrência de sofrerem diversas formas de violências. Oferece, ainda, atendimento ao grupo familiar, visando dar apoio para o re-estabelecimento do seu núcleo. Esse serviço incorporou as atividades do Programa Sentinela que foi desenvolvido pela Organização até o ano de 2007. Atualmente, está disponibilizando atendimento a cerca de 600 crianças e adolescentes provenientes das áreas urbanas e rurais do município, se configurando-se ainda por ser a porta de entrada para identificação e atendimento de situações de violências a que estão sujeitas crianças e adolescentes do município.

A finalidade institucional é o atendimento à criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade e risco. E, para o seu cumprimento, conta com parcerias nas três esferas governamentais (municipal, estadual e federal).

Na esfera municipal, dispõe de parceria com a Secretaria de Assistência Social e Secretaria de Educação. Com relação ao governo estadual, a parceria é estabelecida com a Secretaria da Criança e Juventude e em âmbito federal, a parceria é mantida com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Com relação às parcerias não governamentais, o NUSELON conta com o apoio de pessoas físicas e jurídicas que disponibilizam recursos físicos, humanos e materiais, na perspectiva de desenvolvimento de sua finalidade institucional. É nessa perspectiva de atendimento que a Instituição se configurou

como umas das mais respeitadas no município, no que se refere ao trabalho com crianças e adolescentes.

Não obstante, faz-se necessário ressaltar que essa Instituição dispõe de todas as características relativas ao Terceiro Setor, já elencadas no primeiro capítulo, ressaltando-se que a mesma agrega grande volume de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS para trabalhar com crianças e adolescentes, sendo esses os fatores que levaram à escolha dessa organização como um dos sujeitos da pesquisa.

#### **4.2.2 Instituição nº. 2 – Escola Profissional e Social do Menor de Londrina - EPESMEL**

A EPESMEL, Escola Profissional e Social do Menor de Londrina, foi criada em 1974, buscando enfrentar as situações de vulnerabilidades sociais de crianças e adolescentes da cidade. Como já exposto nesta pesquisa, Londrina ainda jovem, tornou-se referência regional, atraindo investimentos financeiros, o que elevou vertiginosamente o seu contingente populacional. Entretanto, os investimentos que migraram para Londrina não deram conta de absorver as mazelas sociais. Assim o município também acumulou situações de grandes vulnerabilidades.

A instituição EPESMEL foi, idealizada inicialmente por um grupo de cidadãos londrinenses, recebendo, inicialmente o nome de Escola Artesanal do Menor de Londrina, inspirada nos moldes da Escola Artesanal de São Judas Tadeu, da cidade de São José do Rio Preto, Estado de São Paulo.

A intenção era proporcionar uma melhor inserção de crianças e adolescentes na sociedade, possibilitando aprendizado de conteúdo moral e de aplicação profissional, além de auxílio espiritual. Apesar de a primeira diretoria tomar posse no ano de 1974, somente em 1975 foi que a organização iniciou seus serviços à população, sendo que sua fundação inicial está datada do ano de 1976.

Posteriormente, nesse mesmo ano, com a decorrente elevação da demanda e a conseqüente elevação dos serviços ofertados, a diretoria considerou que seria viável passar a administração da entidade à Congregação de São José –

Josefinos Murialdos, e que foi acatado pela diretoria da congregação, e que permanece nestes termos até o momento da finalização deste Trabalho.

Destaca-se que, desde o início de sua operacionalização, a organização contou com o apoio do poder público, oriundo das três esferas, para que assim pudesse adquirir equipamentos, viabilizar as edificações, e ter acesso a outros instrumentos indispensáveis para seus serviços. Destaca-se o convênio firmado com o IAM – Instituto de Assistência ao Menor.

Assim, os primeiros serviços, oferecidos pela organização, foram os cursos de sapataria, marcenaria, tipografia e cartonagem, disponibilizados a crianças e adolescentes sob condições de vulnerabilidade social.

A EPESMEL se constitui como uma associação privada, de fins não econômicos, tendo como mantenedora o Instituto Leonardo Murialdo. A Organização dispõe de Utilidade Pública Municipal e Federal, possui registro no Conselho Municipal de Assistência Social e no Conselho Nacional dessa mesma Política. Está cadastrada junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e mantém o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.

A organização está localizada próxima à BR 369, mais especificamente na Rua Angelina Ricci Vezozzo, nº 85, no Parque das Indústrias Leves, na cidade de Londrina PR. Atualmente a EPESMEL oferece diversos serviços, descritos abaixo.

- **Ensino profissionalizante** – Nessa modalidade, a organização oferece vagas para cursos de profissionalização, dirigidos para o público adolescente de 15 a 18 anos sob vulnerabilidade social, oriundos de todo o município, inclusive da zona rural. São 545 vagas distribuídas nos cursos de auxiliar administrativo, editoração gráfica, confecção industrial, eletrotécnica industrial, montagem, manutenção e configuração de microcomputadores.

Destaca-se que, para a inserção e permanência nesses serviços, a instituição preza pelos seguintes princípios: acesso e permanência em ensino regular; a atividade a que o adolescente está inscrito deve ser compatível com o desenvolvimento do adolescente; garantia de horário especial para o exercício das atividades exigidas pelo serviço. Constitui-se como condição, possuir renda familiar per-capita não superior a ½ salário mínimo.

- **Programa aprendiz** – Esse serviço é voltado para a inserção de adolescentes e jovens no mercado de trabalho seguindo os parâmetros da

Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT Art. 428. Nesse programa, estão inseridos 480 aprendizes, distribuídos por empresas públicas e privadas. Faz-se necessário ressaltar que todo aprendiz encaminhado a esse programa realizou ou realiza os cursos de ensino profissionalizante, ministrado pela organização, com carga horária mínima de 800 horas.

- **Serviço de convivência socioeducativa** – Este trabalho é desenvolvido para um público de aproximadamente 230 crianças e adolescentes de 07 a 14 anos de idade e que estejam sob vulnerabilidade social ou pessoal, no município. Visa o desenvolvimento de atividades de cunho educacional, contribuindo para o desenvolvimento integral da criança e adolescente, possibilitando a manutenção e ampliação de vínculos relacionais e afetivos.

O usuário é inserido a partir de uma avaliação do profissional responsável e que terá acompanhamento social. Destaca-se, ainda, a relevância do papel da família no desenvolvimento de suas ações.

Dentre algumas finalidades desse serviço, citamos o desenvolvimento de habilidades cognitivas, capacidades de decisões e soluções de problemas, comunicação e interação social, entre outros. O atendimento é realizado em período parcial, nunca em conflito com o ensino regular, o qual é condição de permanência.

- **Escolinha de futebol** – É um serviço destinado a um público com idade de 08 a 17 anos de idade em situação de vulnerabilidade social e está integrado ao serviço de convivência socioeducativa. Sua atividade principal consiste no treinamento para à prática de futebol, visando a inclusão no mundo dos esportes. Seu horário de funcionamento é realizado em período oposto ao ensino regular, das 8h30min às 10h30min e das 14h30min às 17h30min.

- **ProJovem** – É um programa destinado ao público adolescente, com idade entre 15 a 17 anos, oferecendo atividades semanais em período que permita a realização do ensino regular. Sua ação tem previsão de dois anos contemplando, no primeiro ano, ações de cidadania e cultura sendo e no segundo ano, os adolescentes são inseridos nos cursos profissionalizantes da EPESMEL, já descritos aqui.

O programa se destina a adolescentes oriundos ou não dos programas de transferência de renda federal e/ou vinculados nos programas de

combate à violência e exploração sexual, e/ou oriundos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

- **Projeto Murialdo** – Esse serviço consiste na viabilização da execução de medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, em seus artigos 112,117 e 118, especificamente a realização das medidas de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade.

Esse trabalho já é desenvolvido pela organização desde o ano 2000, sendo a primeira iniciativa no município. Possui um amplo quadro técnico que, através de seus esforços, objetivam romper com o processo de envolvimento do adolescente no ato infracional.

Seus esforços também se concentram, viabilizando a garantia da permanência do adolescente na rede de ensino regular edesenvolvimento de sua cidadania, proporcionando também oportunidades de inserção em cursos profissionalizantes e pré-profissionalizantes.

- **Apoio Sóciofamiliar** – O serviço disponibiliza atenção a 700 famílias referenciadas, oriundas das regiões Norte B e Leste, que são atendidas pelos benefícios de transferência de renda federal. Suas ações são realizadas visando ao acompanhamento social de seu público alvo, buscando proporcionar proteção social às famílias inseridas nesses programas.

Suas principais ações consistem em visitas domiciliares, reuniões de grupo com temas diversos, atendimentos sociais e encaminhamentos. Permite, ainda, identificar situações de vulnerabilidades sociais e territoriais e identificar diversas potencialidades das famílias envolvidas, relacionando-se com a rede socioassistencial, a fim de permitir a essas famílias maiores oportunidade de ultrapassagem da condição que lhes inseriu nos programas de transferência de renda.

- **Programa Sinal Verde – CREAS I** – Esse programa é destinado a pessoas em situação de rua, no município de Londrina, sejam elas crianças, adolescentes jovens ou adultos. Busca contribuir para que seu público alvo possa organizar seu projeto de vida e se reinserir na sociedade, com uma perspectiva social que ultrapasse sua condição de vulnerabilidade inicial.

Proporciona quatro tipos distintos de atendimento:

- a) Abordagem de rua – consiste em abordagens a pessoas em situação de rua, buscando a estruturação de vínculos para posteriores inserções na

rede de atendimento. Pode ser realizada de forma sistemática, em locais de reconhecida concentração do público alvo ou, ainda, através de solicitações de abordagem de forma itinerante, sendo realizada por educadores sociais, que vão ao local da demanda solicitada.

b) Atendimento em sede – consiste na recepção do público alvo, na sede do serviço, apoio à equipe de rua, disponibilidade de informação à sociedade sobre o programa ou sobre solicitação de serviços, triagem de informações do usuário, suporte aos atendimentos multidisciplinares e demais atividades do programa.

c) Atendimento interdisciplinar – divide-se no atendimento da equipe de serviço social, a qual oferece estudo social do caso, visando à reorganização do projeto de vida do sujeito. Proporciona atendimento social individual, familiar e grupal, regularização da situação documental do público alvo, concessão de alguns benefícios sociais e inclusão em programas de acompanhamento e transferência de renda, entre outros serviços. Executa, ainda, articulação com a rede socioassistencial, mapeamento de situações de vulnerabilidades territoriais e potencialidades que interessam a essa demanda específica.

Outra vertente do atendimento multidisciplinar consiste nos atendimentos psicológicos que oferecerem ao público alvo o acompanhamento psicoterápico, buscando a elevação da autoestima e a ultrapassagem da condição de pessoa na rua. A terapia ocupacional também se apresenta para completar esse tipo de atendimento. Assim, proporciona ao público alvo e a sua família uma reorganização de seu cotidiano, buscando contribuir para a elevação da auto-estima.

d) Inclusão produtiva – Busca oportunizar a geração de renda para pessoas acima de dezesseis anos e que tiveram vivência de rua. Esse tipo de atendimento tem por objetivo a elevação da auto-estima, a autonomia do público alvo e o re-estabelecimento do convívio familiar e comunitário.

• **Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes** – Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes em estado de vulnerabilidade social de alta complexidade, destinado a um público que tenha histórico de vivência de rua ou contato com substâncias psicoativas. É realizado em parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social, possuindo atualmente 04 unidades.

### **4.3 ANÁLISE DOS DADOS**

#### **4.3.1 Participação, Representatividade e Capacidade de Reivindicação Técnica e Financeira das Organizações do Terceiro Setor**

Buscamos, nesse capítulo, co-relacionar as entrevistas fornecidas para a pesquisa com o referencial teórico. Esse exercício nos facilitou discernir os progressos e desafios, presentes nas gestões de 2001 a 2007, na interface da Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS com as organizações do Terceiro Setor.

Nessa unidade, nos atentamos para os aspectos que identificam os avanços e os desafios das organizações do Terceiro Setor, concernentes à participação, representatividade e capacidade de reivindicação técnica e financeira junto ao CMAS e a SMAS, na busca de oferecer serviços ao Município e proporcionar melhores condições de vida ao público alvo da Assistência Social, com a efetivação dessa Política.

E, diante das muitas características e autores que discutem esse tema, trazemos algumas considerações sobre o que consideramos como participação, suas articulações, com a representatividade no espaço de construção dessa Política, na atualidade e seus consequentes impactos sobre as reivindicações técnicas e financeiras das organizações do Terceiro Setor na operacionalização de serviços, em parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social.

Assim, concebemos a participação como importante instrumento de mudança política frente às múltiplas expressões da questão social, como bem observa Dalmo de Abreu Dallari.

De fato, muitas situações de injustiça não são corrigidas porque as pessoas que poderiam influir para corrigi-las não estão verdadeiramente dispostas a lutar pelas mudanças, e dispostas a aceitar suas conseqüências. Na maioria das vezes essa acomodação ocorre porque tais pessoas são diretamente ou indiretamente beneficiárias das injustiças (DALLARI, 1984, p. 43).

É evidente que, em se tratando de um bem público, como os serviços realizados pela Política de Assistência Social, ultrapassamos os pressupostos da participação individual que, por si só, podem também representar benefícios à coletividade. No entanto, esse tipo de participação se restringe à opção individual e ao nível de consciência política do cidadão. Assim, nos referimos a uma participação coletiva.

A participação coletiva se dá por meio da integração em qualquer grupo social. As formas e as finalidades imediatas das associações são infinitas. Basta um pequeno grupo de pessoas, com algum objetivo definido e a disposição de trabalharem continuamente em busca desse objetivo, para se ter uma associação.

A força do grupo compensa a fraqueza do indivíduo. Isso tem sido demonstrado através da história, nos mais diversos lugares e nas mais diferentes situações (DALLARI, 1984, p. 44).

Por outro lado, esta participação conjunta em determinados espaços, para finalidades específicas, proporciona um peso político sobre o almejado, peso este que, se empenhado por um indivíduo sozinho, muito possivelmente não repercutiria do mesmo modo que quando somado às forças dos pares, para alcançar determinada reivindicação.

Sempre que um grupo de pessoas se organiza e se dispõe a trabalhar junto, algum resultado é conseguido, e sempre o grupo consegue mais que qualquer de seus integrantes obteria se agisse isoladamente [...] Todo grupo organizado tem a possibilidade de exercer alguma influência política (DALLARI, 1984, p. 46).

Consideramos que a participação, no contexto da Política de Assistência Social, ganhou seu principal instrumento por meio dos Conselhos de Assistência Social e das Conferências de Assistência Social, previstos em sua Lei de regulamentação e já mencionada ao longo deste Trabalho. Contudo, não perdermos de foco o período de implantação da LOAS, o qual possui um frágil processo de redemocratização permeado pela inserção da corrente neoliberal no Brasil. Isso posto, faz com que reflitamos sobre os diferentes tipos de participação coletiva a que os atores dessa Política estão sujeitos.

Nogueira (2005) afirma que, no contexto de abertura do país à democratização e à economia de mercado, há a intencionalidade por parte do Estado de uma participação menos antagônica com a sociedade civil, mais precisamente pelos movimentos sociais e ONG's, a fim de realizar a gestão do aparelho estatal. Uma participação mais cooperativa, em face da reforma estatal a que se gestionava no país, e com uma roupagem mais técnica do que política.

O mesmo autor relata a intencionalidade do Estado na celebração da participação da sociedade civil, na gestão estatal, destacando esta como um fim em si mesmo, desconectado de seu conteúdo político e exaltando os aspectos técnicos e operacionais, devolvendo muitas de suas responsabilidades à esfera dessa mesma sociedade civil e confrontando os pressupostos da proteção social alcançada no campo jurídico.

Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que se falava numa sociedade civil “fora” do Estado, imaginava-se uma sociedade civil subalterna a governantes e gestores, sintonizada com suas políticas e decisões “desarmada” para com eles lidar – um *locus* em que não nasceria nenhum movimento de crítica política, contestação da ordem ou oposição ao poder (NOGUEIRA, 2005, p. 60).

Esse tipo de participação por parte da sociedade civil foi exaltada pelo Estado, no princípio da legalização da Assistência Social, como política pública, período este que se realiza junto com a reforma do Estado, como já destacamos neste trabalho. Este tipo de participação buscou imprimir a visão de uma sociedade civil como campo longe de interesses particularistas de determinados grupos, destinado efetivamente ao bem público e longe da disputa de poder. “Sataniza-se o espaço político para dar livre curso a uma hipotética natureza virtuosa da sociedade civil” (NOGUEIRA, 2005, p. 102).

Perde-se, com essa visão de participação da sociedade civil, a concepção de Estado Ampliado no termos de Gramsci, uma vez que a atuação da sociedade civil é compreendida como fora do campo de disputa de hegemonia do Estado e livre de antagonismos orgânicos.

Buscamos, neste Trabalho, a concepção de outro tipo de participação, aliada à gestão pública do aparelho estatal em seu sentido operacional,

mas não isenta de seus conteúdos políticos e, assim, também suscetível a disputas pelo poder. Nogueira (2005) elenca alguns tipos de participação.

A primeira é denominada por ele como *participação assistencialista*, a qual pressupõe uma visão solidária, há muito presente na história das sociedades e que busca dar suporte a grupos sociais menos favorecidos ou suscetíveis a vulnerabilidades, porém sem almejar alterações políticas e nem disputas pelo poder. É identificada principalmente por práticas de auxílios mútuos.

A segunda é descrita como participação corporativa, buscando os interesses de determinados grupos fechados em si e voltados apenas para seus interesses. Esse tipo de participação também se apresenta ao longo da história das sociedades e possui, como a primeira forma de participação, relevante significado no conjunto da sociedade.

Outra forma de participação, também elencada pelo autor, diz respeito à participação eleitoral, na qual os aspectos dos interesses gerais estão mais presentes, não se referindo apenas a determinado segmento ou grupo específico. No entanto, apresenta seus atos de formas mais pontuais e vinculados a episódios da vida coletiva, através do sufrágio eleitoral.

A quarta concepção se refere à participação política que se complementa com a participação eleitoral e a corporativa, manifestando um agir consciente sobre os aspectos gerais da sociedade, agindo de maneira contínua e revelando os interesses de grupos e as disputas de poder, concebendo o espaço do Estado como arena de embates e lutas pelos consensos.

A participação política inclui, complementa e supera tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa. Não colide com elas, nem as rejeita como algo “menor”, muito ao contrário. O simples fato de votar sempre é, alias, em maior ou menor medida, uma forma política de participação, assim como uma ação em defesa de interesses...Por intermédio da participação política, indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum, organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado (NOGUEIRA, 2005, p. 132-133).

Nessa perspectiva, surge, ainda, a presença de outro tipo de participação, que se vincula aos aspectos da participação política, mas também se aproxima dos requisitos da participação corporativa, uma vez que uma não exclui a

outra. Esse tipo de participação é entendida como *participação cidadã* que se ampliou em nosso país através da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Em decorrência desse tipo de participação cidadã, surge, ainda, o que Marco Aurélio Nogueira (2005) chama de participação gerencial, que assume no Brasil contornos específicos a partir e da instituição de conselhos gestores de Políticas Públicas Sociais.

A abertura de espaços de participação pode, efetivamente, facilitar a obtenção de respostas para as demandas comunitárias, ampliar a comunicação entre governantes e governados, fornecer melhores parâmetros para a tomada de decisões e, nesta medida, fortalecer a gestão pública e promover a expansão da cidadania ativa. Deste ponto de vista, é inegável que a participação gerencial contém importantes elementos potenciais de democratização (NOGUEIRA, 2005, p. 142-143).

O mesmo autor adverte para o perigo de uma participação adestrada nesses espaços, que minimize os conflitos existentes.

Longe de ignorar tal risco, mas impregnado dos potenciais que esse tipo de participação possui, são nestes parâmetros que estaremos nos referenciando para analisarmos as formas de participação empregadas pelas organizações do Terceiro Setor, na realização e operacionalização da Política de Assistência Social, em parceria com a Secretaria Municipal.

Uma participação levada por grupos específicos que disputam poder e lutam por um tipo de organização do Estado, mas que também auxiliam na operacionalização das Políticas Públicas, em uma dialética de afirmação e negação dos parâmetros estabelecidos e tendo como campo de disputa a Política de Assistência Social e o Conselho Municipal de Assistência Social.

Este tipo de participação deve traduzir as representações e os desejos dos segmentos a que está vinculado nos espaços deliberativos, aqui, especificamente, no Conselho Municipal de Assistência Social.

Assim, passamos a analisar os sentidos de representatividade que queremos trabalhar. Nessa Política temos que a representatividade das instituições é composta a partir da eleição dos membros das organizações do Terceiro Setor, junto ao CMAS e carrega em si a responsabilidade de opinar, debater, deliberar, controlar e publicizar os atos integrantes dessa esfera pública nessa Política,

manifestando as reivindicações daqueles segmentos a que estão representando e com eles mantendo um estreito vínculo.

Luchmann (2008) chama a atenção que o sentido da representação nos modelos participativos apresenta “um critério de legitimidade ancorado na idéia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estão submetidos a elas, por meio do debate público”, o que necessariamente implica nas diferentes formas de participação e representação...Trazendo esse conceito para os conselhos de políticas públicas, a representação supõe a escolha de organizações e de pessoas para exercerem um papel nos espaços públicos, dentro de determinados limites, com compromissos éticos e com uma determinada pauta e prática política (PAZ, 2009, p 26).

É nesse sentido que entendemos a participação e as representações dos segmentos dos serviços de proteção social, vinculados por organizações do Terceiro Setor, nos espaços deliberativos da Política de Assistência Social. Esses devem buscar traduzir anseios de seus segmentos, defender suas reivindicações para a solidificação dessa Política e afirmar a importância dos atores, alocados junto à esfera da sociedade civil.

Assim, iniciamos nossa análise, destacando as fontes de recursos que possibilitam a execução dos serviços nas organizações e que conferem a estas papéis de destaque junto à sociedade londrinense.

Com respeito a este aspecto, o profissional do NUSELON, questionado quanto às fontes de recursos permanentes e as mais significativas para a realização das ações da Organização, relatou que os convênios representam a maior parcela dos recursos de manutenção dos seus serviços, conferindo ao poder público a principal origem de suas fontes. Apontou, ainda, para uma rede de parceiros não governamentais que disponibilizam recursos mensalmente, contando também com promoções próprias que auxiliam em sua manutenção. “As principais fontes de recursos da Instituição ainda são os convênios... depois são as parcerias que a gente tem, mais as igrejas” (NUSELON).

Apesar de elencar as parcerias (convênios) governamentais como um dos principais meios de sustentabilidade de seus serviços, afirma que a Instituição não permanece isolada a esses recursos, mas apresenta, ainda que em menor grau, outras fontes financeiras. “Nós estamos correndo em busca. Não é uma coisa fácil, em especial quando se trata de uma ajuda assim, contínua e financeira...

mas, a gente sempre tem ido em busca, tentando arrumar mais parceiros [...]”.  
(NUSELON).

Consideramos que essa Organização, ainda que atrelada ao recurso estatal, não deixa de assumir a sua autogovernabilidade, uma vez que como já exposto neste trabalho, o NUSELON se originou do seio da sociedade civil, que se organizou e se disponibilizou a atender uma demanda emergente em Londrina e, assim, participar da operacionalização dessa Política.

Pontuamos ainda a relação de relevância sobre tal aspecto de autonomia, exposto no item 1.1 do Trabalho, o que nos leva a acreditar que a existência dessa Organização não perecerá, em caso de vacância dos recursos governamentais apesar de estar executando suas ações muito próximo aos laços do Estado.

Com relação a esse aspecto, a EPESMEL afirmou que cerca de 70% dos serviços desenvolvidos pela Organização são executados com parceria municipal, existindo ainda parcerias estadual e federal. Seus recursos próprios somam apenas uma pequena parcela de recursos, destinada para manutenção de seus serviços.

Enfatiza que os recursos que se destinam ao programa de cumprimento de medidas socioeducativas, em sua grande maioria, são originários dos recursos estaduais, provenientes do Fundo da Infância e Adolescência (FIA). Assim, conclui que a principal fonte de recursos dos serviços é o poder público, embora citando o Projeto da Zona Azul<sup>10</sup> como uma importante origem de recursos também.

As fontes de recursos que hoje nós temos para manter os projetos sociais são os convênios, a Zona Azul que mantém praticamente 20% a 30% de todos os projetos. Temos a gráfica, que também é nossa e que produz parte dos recursos e nós temos o sítio que produz produtos agrícolas que é vendido e ajuda também a sustentar [...] praticamente são estes.  
(EPESMEL).

Percebemos que, a exemplo da organização NUSELON, a EPESMEL também dispõe de recursos próprios para a manutenção de suas ações. Porém, é nos imperioso salientar os fortes laços de dependência dos recursos

---

<sup>10</sup> Projeto desenvolvido pela EPESMEL que atua cobrando estacionamento rotativo nas principais ruas centrais da cidade.

públicos para manutenção dessas organizações, uma vez que ambas as organizações afirmaram ser na esfera governamental que encontram a principal fonte de sustentação de seus serviços, remetendo-nos a uma análise de uma participação mais instrumentalizada junto a essa Política.

Até mesmo com relação às verbas esporádicas, a EPESMEL acusa ser a esfera estatal o pilar que mais se destaca, revelando que encontra, nos projetos de emenda parlamentar, as principais vias de investimento e melhorias das ações desta Organização. “A nossa maior doação que a gente recebe esporadicamente são recursos de deputados federais e estaduais, que às vezes vem estas verbas que a gente usa para construção e reforma que a gente recebe via Conselho [...]” (EPESMEL).

O entrevistado destaca que, na soma das três esferas de poder, os recursos provenientes do poder público chegam a 60% de todas as fontes de renda da Organização, contrariando a afirmação, já exposta ainda há a pouco, de que somente os investimentos municipais chegariam a um montante de 70% dos custos da manutenção de seus programas. Mesmo diante dessa afirmação, fica evidente o grande percentual de investimentos financeiros do poder público, os quais permitem à EPESMEL desenvolver sua grande gama de projetos e se inserir incisivamente junto à operacionalização dessa Política, no Município. “Eu posso dizer entre governo municipal, estadual e federal, o financiamento chegaria a 60%, os outros 40% são recurso próprios” (EPESMEL).

Embora os recursos públicos representem grande fatia da manutenção das Organizações em pauta, podemos visualizar que, ainda que timidamente, ambas possuem outras fontes de recursos.

Esse fator, em nossa análise, configura-se de significativa importância, visto que muitas das organizações do Terceiro Setor iniciam seus trabalhos com recursos próprios, o que lhes proporciona certa autonomia financeira e a autogovernabilidade, tão necessária às organizações do Terceiro Setor, já destacadas no capítulo primeiro deste Trabalho e que possibilita a ênfase da base material desse Setor, em termos mais práticos, distinta do aparelho estatal.

Por sua vez, a profissional da Secretaria Municipal de Assistência Social destacou que, atualmente, muitas organizações do Terceiro Setor se mantêm com recursos públicos.

Se você avaliar a saúde financeira de cada instituição, a maioria sobrevive com recursos públicos. Conversando com vários diretores que a gente tem contato, eles acabam falando já algum tempo, que está difícil, antigamente se fazia um chá da tarde, promovia um evento e arrecadava recursos, hoje não tem mais isso [...] Mas praticamente as Instituições sobrevivem com recursos públicos hoje.

Observamos, com base nos relatos, que não há conflito quanto à afirmação de que muitas organizações do Terceiro Setor executam seus serviços alicerçadas no financiamento público. Nesse caso, os relatos deixam claro essa evidência e demonstram, conforme destacado no item 1.3, que o processo de emergência das organizações do Terceiro Setor, no cenário brasileiro, ocorre sob o incentivo e a presença marcante do Estado e com claras intenções de uma participação mais domesticada e operacional, como alertou Nogueira (2005).

Como bem destacado, nos capítulos primeiro e segundo, esse processo pode ser entendido como um reordenamento das políticas sociais na perspectiva neoliberal que, por força de uma racionalidade financeira de redução estatal, orienta seus investimentos para os setores vinculados à sociedade civil.

No entanto, não podemos perder de vista a primazia do poder público na condução dessa Política e a sua compatibilidade com a participação de serviços, oriundos das organizações do Terceiro Setor, elencada nos temas que trataram das regulamentações da Política de Assistência Social e já mencionadas neste Trabalho.

Tal afirmação encontra-se descrita na LOAS/93, quando as denomina como “entidades e organizações de assistência social”, apresentando a Política como um híbrido que coexiste com iniciativas públicas e privadas. Isso posto, confere legitimidade a esse processo, uma vez que a própria Lei possibilita a dualidade do serviço estatal e não estatal em sua operacionalização e que a Assistência Social deve ser executada através de ações integradas, contando com ambas as participações.

Destacamos que a afirmação de que os recursos públicos são orientados para a realização de serviços da PMAS, executados por organizações do Terceiro Setor e aqui descrito textualmente, significa um avanço, se olharmos pelo foco da capacidade de reivindicação financeira destes atores que buscam

legitimidade da rede socioassistencial e se imprimem como atores junto a operacionalização dessa Política.

Porém, os relatos acima expostos, de que a maioria dos custos dos serviços das OTSs em pauta é financiado pela iniciativa governamental, apresenta-se como um desafio a ser superado. Tal fator pode significar a ameaça a uma das cinco características das organizações do Terceiro Setor, elencadas por Salamon (1993), ou seja, a autogovernabilidade. Esta, quando observada e garantida, possibilita uma gestão institucional com certa autonomia, em relação ao aparelho do Estado, mesmo quando existem as parcerias e, assim, possibilita uma participação política menos dependente e domesticada, visto que, para realizar a sua operacionalização nessa Política, fazem-se necessários os recursos financeiros.

Isso posto, pontuamos que, apesar dessa Política possibilitar a coexistência de serviços estatais e não estatais, o que está em cheque é a própria autonomia relativa das organizações e assim, o equilíbrio de força na execução da Assistência Social de formas mais democráticas e transparentes de participação e representação.

Ao aprofundarmos nessa análise, interrogamos a respeito do respaldo às reivindicações financeiras, para a execução dos serviços relacionados a essa Política. Quanto a isso, o NUSELON, quando questionado a respeito dos recursos dos convênios, pautou sua resposta de acordo com cada serviço. Relata que o serviço de acolhimento institucional recebeu recentemente um aumento de repasse, após anos de lutas.

Em que pese tal aumento ter sido realizado fora do período em que o Trabalho se propõe analisar, destacamos que, segundo suas afirmações, este fato é fruto de uma reivindicação de mais de seis anos. “O acolhimento institucional teve um aumento muito importante, agora. Depois de seis anos de luta teve um aumento de repasse”. (NUSELON).

No que se refere ao Programa Sentinela, o NUSELON afirmou que tudo o que foi reivindicado pela Instituição, enquanto estrutura de serviço, aos órgãos financiadores, a Organização obteve o devido respaldo. Confere ênfase quanto à instância municipal, sobre a qual afirma estar sempre atenta e possuir maior disponibilidade para sanar as eventualidades e necessidades deste serviço. “Se o Sentinela foi criado em 2002 em Londrina, e ele persistiu, é por que teve sempre muito respaldo, não só financeiro” (NUSELON).

No entanto, destacamos que o Programa Sentinela é de iniciativa federal e que o município se dispõe ao cofinanciamento, tão destacado na PNAS, de 2004. Além disso, na esfera municipal, deve ser executado pelo órgão gestor público. Porém, este, em Londrina, também é executado por uma organização do Terceiro Setor.

Referindo-se ao Serviço de Acolhimento Institucional, afirma que muitas foram as lutas para se chegar a um valor mais adequado às necessidades do Serviço, o que ocasionou alguns transtornos quanto à melhoria do trabalho realizado. Segundo o NUSELON, esse fato se refere aos poucos recursos que a Organização tem para disponibilizar uma contrapartida.

As outras parcerias, o abrigo (acolhimento institucional) lutou muito por uma parceria mais igualitária, era um valor abaixo do que a Instituição precisava. Muitas coisas a gente não pode melhorar neste tempo, porque a gente também não tem... a parte que é da Instituição, por exemplo: melhorar espaço físico, poder proporcionar mais atividades diferenciadas, com mais diversidades, então eu acho que o abrigo deixou a desejar (NUSELON).

No entanto, a fala da Instituição é conclusiva quando relaciona o valor do repasse ao Serviço de Acolhimento Institucional (Abrigo), o que destaca como não suficiente.

Já a EPESMEL considera que seria necessário aumentar o repasse dos recursos, que se manifesta no sentido de insuficiência para execução de alguns projetos. Remete-se ao Serviço de Ensino Profissionalizante como um dos que mais se apresenta defasado, enfatizando que ao longo de um período de aproximados três anos, não recebeu elevação do repasse municipal.

Destaca também que, em sua opinião, há um erro na elevação do repasse para o Serviço de Convivência Sócioeducativa deliberado pelo CMAS, uma vez que tal demanda apresenta custos inferiores ao ensino profissionalizante. Considera que o único projeto que recebe um repasse mais favorável é esse Serviço, sendo que os demais estão no limite de seus custos, colocando sob estado de vigilância a manutenção de alguns projetos.

Percebemos que, apesar das afirmações anteriores, das vinculações de recursos públicos para o financiamento de algumas organizações ligadas à Assistência Social, os relatos apontam para um estado acirrado de disputa quando o

tema é financiamento. Aqui se apresenta uma participação que embora proporcione a operacionalização dessa Política e favoreça a gestão governamental, compreende que os valores repassados para tal fim ainda são insuficientes, levando a análise para uma reflexão consciente de co-responsabilidade e não de mero favor do ente governamental para com instituições pré existentes.

Fica evidente que, caso a organização queira elevar o repasse relativo à execução de seus serviços, terá que travar demasiada luta junto aos CMAS e à Secretaria Municipal de Assistência Social para, enfim, ver viabilizadas suas reivindicações. Não obstante, essas lutas retratam bem a história da Política de Assistência Social, descritas no capítulo segundo deste Trabalho.

A profissional da Secretaria Municipal de Assistência Social relata que para a realização dos serviços vinculados a essa Política, o CMAS é o órgão responsável por fixar o total de repasse. Aponta, ainda, para os dilemas relacionados à questão da educação profissional, sinalizando que esse serviço é de responsabilidade da esfera estadual, no rol da Política de Educação e que, em sua perspectiva, esse serviço deve deixar a Política Assistência Social, no município, muito em breve.

Afirmou que o Fundo Municipal de Assistência Social deve financiar até cerca de 40% do custo dos serviços institucionais parceiros, o que, em suas palavras, são denominados apoios financeiros às organizações. Relata que, em questão de parceria, o poder público repassa quase que a totalidade dos custos do serviço.

Ao refletirmos sobre tais relatos, consideramos que não há uma afirmação única sobre a suficiência ou não dos repasses para execução dos serviços. Se ainda há pouco os entrevistados (Organizações) afirmaram que a maioria dos custos de seus serviços são supridos pelo poder público, nesse momento, aparecem relatos de que somente parte de seus custos são financiados pelo mesmo (Secretaria Municipal), não chegando a um consenso sobre se há integralidade de financiamento ou apenas co-financiamento. Ao que podemos medir, essas duas características convivem lado a lado.

No entanto, fica evidente que ambas as Organizações afirmaram certa dificuldade para lograr êxito na reivindicação de maiores recursos. Estes, quando alcançados foram frutos de intensas lutas que se estenderam durante anos,

para então surtir efeitos em determinadas representações de serviços de acordo com o nível de proteção social vinculado.

Avaliamos positivamente tais processos de lutas, uma vez que a não conformidade com os valores repassados, e a existência de um questionamento contínuo sobre os mesmos, somam-se à aliança de forças para uma representação mais plausível, junto ao CMAS.

Tais aspectos demonstram que as organizações têm ciência das obrigações, negligenciadas pelo poder público, no que se refere à oferta de serviços estatais. Essa combatividade de reivindicação técnico-financeira aponta para as características da sociedade civil, no período de redemocratização, descrito no item 2.1 deste Trabalho e se apresenta ainda que operacionalmente vinculada à gestão, com suas incidências e concepções políticas sobre o Estado, buscando se distanciar, pelo menos nesse quesito, de uma participação domesticada.

Assim, como exposto no capítulo três, no processo de construção da Política de Assistência Social, as organizações já desenvolviam ações vinculadas a essa esfera, antes mesmo da assistência social se configurar como uma Política Pública. Essas percebem que, ainda dentro do período da pesquisa compreendido neste Trabalho e nos dias atuais, a sua participação nesse meio é preponderante para a viabilidade da Política, o que lhes confere legitimidade na luta por maiores recursos em sua operacionalização.

Nesse sentido, nos parece-nos que, segundo os relatos, as mesmas têm ciência de tal importância, a ponto de reivindicarem melhoria em seus repasses, concebendo-os como um cofinanciamento, garantido em Lei, e não mera caridade do poder público. O que nos leva a considerar que, ainda que de forma limitada, as organizações vêm melhorando, pelo menos na dimensão política, a sua capacidade de reivindicação financeira.

As conquistas junto a essa Política não cessam somente com as reivindicações de melhoria de repasse financeiro, mas também se apresenta em lutas para melhorias técnicas em seus serviços, como podemos visualizar nos trechos que seguem.

O NUSELON descreve conquistas junto ao serviço de acolhimento institucional (Abrigo), como, por exemplo, o acréscimo de condicionalidades, previstas no documento de Convênio, no que se refere ao atendimento específico de uma dada demanda.

Porém há uma limitação do acolhimento institucional (da organização). São crianças e adolescentes que não possuem vinculação com a rua, e a questão do uso de substâncias psicoativas. Não é este público que vem para o NUSELON, estes vão para outro abrigo, o municipal... isto foi uma cláusula que nós lutamos muito para que constasse no convênio [...] Na verdade, a luta do acolhimento institucional sempre foi uma luta muito acirrada. Falo isto por que acompanho muito de perto... Além da luta pelo técnico dentro das instituições, do técnico realmente poder fazer um trabalho dentro da instituição, a nossa luta é para que tivéssemos uma parceria mais igualitária, por que o acolhimento institucional é o serviço mais caro que existe na área da infância (NUSELON).

Percebemos que a Instituição lutou para constar no documento de celebração do convênio, que seu público alvo deveria ser distinto, não se comprometendo a atender à demanda que fuja do que foi conveniado. Há uma afirmação das características peculiares da Organização e posicionamento de negação aos avanços do Estado, sendo limitado por um documento, o convênio.

Com relação a esse ponto, a EPESMEL mostrou que tenta manter o poder de autonomia e imprimir, nesses projetos parceiros, a marca característica da Instituição.

Eu até briguei na última reunião de Conselho também, falando com a Secretária que eles falam de projetos parceiros, mas na verdade é tudo gov quem manda ali. Tu fica mais para contratar os funcionários e pagar. Então quem acaba executando é mais o gov, os estatutários. Ali nos temos estas dificuldades, então é uma discussão que está em nível de Conselho. O que significa ser parceiro? (EPESMEL).

Identificamos que a Instituição tenta participar da operacionalização da Política, imprimindo sua metodologia, o que fica intrínseco em sua fala e se manifesta mais veemente nos demais relatos.

Também percebemos nessa manifestação, a insatisfação com o modelo de gestão, assumido em Londrina, no tocante aos projetos parceiros, uma vez que aquilo que move a Instituição, que se determina como inspiração para execução de um trabalho e que assume relevância pública pelos benefícios que traz ao conjunto da sociedade, fica obscurecido.

Faz-se necessário lembrar que no caso das organizações do Terceiro Setor, muitas são as razões que as levam a assumir demandas frente à sociedade e, no caso da Política de Assistência Social, esta se rege por princípios

democráticos de deliberação conjunta. Esse relato demonstra em certa medida, uma violação contra as características de autogovernabilidade, e de serem instituídas com sua base material fora do aparelho estatal, como já bem explicitado neste Trabalho.

No entanto, como bem destacado no capítulo primeiro, não raramente o Estado atenta contra a autonomia dos setores da sociedade civil, buscando impor-lhes restrições e, não raramente, utilizando-se de seus equipamentos sociais. Certamente, esse fato ocorre por conceber o caráter de formulador de consenso das diversas facetas da sociedade civil, também descrito neste Trabalho, quando nos referimos às concepções de Gramsci e que incidem diretamente sobre a disputa de poder.

Retomamos o que afirma Nogueira (2005), no item 1.3 deste Trabalho, ao se referir ao modelo de gestão gerencial a que o Estado se adaptou, na inserção da corrente neoliberal, buscando se afastar de suas responsabilidades. Esse se esforçará para imprimir nesses sujeitos (sociedade civil) o viés mais “cooperativo do que conflituoso”, apelando para as responsabilidades individuais, em um viés mais solidário com as mazelas sociais.

Visualiza-se, assim, a dúvida quanto ao que significa ser parceiro da gestão. Não parecem estar claras as atribuições e nem mesmo o consenso sobre a responsabilidade de cada agente na condição de parceiros. A EPESMEL cita uma passagem sobre a discussão de necessidade de mudança da nomenclatura do Serviço e marca sua posição quanto a esse fato.

Eu pedi, eu não aceito trocar o nome do Projeto Murialdo, colocar CREAS, eu quero saber primeiro o que é administração parceira? Na administração, parceria para a Prefeitura é o seguinte: É um estatutário assumir o Murialdo e mandar. Então as nossas funcionárias que estão lá vão obedecer em tudo o mando da Prefeitura; é fácil ser parceiro. Não! a coordenação vai ser nossa, o Murialdo é nosso! Nenhum gov vai assumir, e a decisão vai ser nossa. Se coloca um gov lá, todos os funcionários tem que respeitar o gov...Projeto parceiro eles diziam que tinha que ter uma coordenação do gov e outra do não gov, mas aí dá confusão, uma das duas vai ter que ser coordenadora geral... A idéia deles era fazer como o Sinal Verde, o Sinal Verde não está bom. Vocês colocam o Sinal Verde como modelo, mas para vocês (SMAS) é ótimo, porque é o estatutário que manda tudo, então...Para nós não tem nada de filosofia de Murialdo, nada de espiritualidade, nada disso, nada daquilo, tu apenas contrata e paga (EPESMEL).

Percebemos que a Instituição reluta para não se render a uma estatização do Serviço e busca participar com algo mais do que apenas as formalidades administrativas e as responsabilidades legais de sua execução. Luta para não ser apenas um instrumento de redução estatal e não ter sua participação sem contestação. Porém, alertamos que esse evento foi travado em período posterior ao que compreende a análise, colocando aqui apenas de modo ilustrativo, mas que, certamente, retrata a angústia acumulada com relação à gestão desse serviço.

A EPESMEL ainda aponta como a principal desvantagem de realizar um projeto parceiro o fato de a organização perder sua autonomia. Fica evidente acima que essa questão não foi fruto de um amadurecimento e de discussões, uma vez que o próprio parceiro sente-se limitado quanto à impressão do que move o Instituto Murialdo.

A pior coisa dos projetos parceiros é que você perde a autonomia. É como se o governo não acreditasse na sua responsabilidade, tem que ficar junto, convivendo com você dentro da sala, para fiscalizar se está certo ou não. Alguns deram testemunho, disseram que é bom, mas...Tem algumas coisas que são boas, más...Tu perde uma certa autonomia (EPESMEL).

A Instituição relata outra preocupação com a questão das parcerias. Tal preocupação está alicerçada dentro do campo jurídico, mais precisamente, nas relações trabalhistas.

O mesmo afirma que há um risco com essas relações, quando se trabalha dentro da perspectiva de projeto parceiro, uma vez que os funcionários da Instituição trabalham lado a lado com os funcionários do poder público, o que, nas palavras do entrevistado, em caso de uma ocorrência que atente contra os direitos trabalhistas de um empregado seu, a eventual mora jurídica, advinda de tal questão, pode representar uma ação direta contra a organização do Terceiro Setor e não contra o gestor público, ou seja, a Secretaria Municipal de Assistência Social.

Em nossa análise, essa situação traz risco para os dois atores. No entanto, é inquestionável a fragilidade da Instituição no que tange ter que assumir o ônus de uma causa trabalhista, comparado à Secretaria em questão.

Percebemos o desgaste das relações, advindo do não consenso de tal situação e da tentativa de instrumentalização da participação das organizações

do Terceiro Setor na operacionalização dessa Política e, ainda, a percepção de que a sua Organização não é a única que passa por tais conflitos.

Já a Secretaria Municipal de Assistência Social relatou, em sua entrevista, que, para execução da Política de Assistência Social, no período compreendido pela pesquisa, optou pela realização de parcerias e ainda permanece atualmente alicerçada sobre esse modelo, mantendo muitos serviços vinculados a essa metodologia de ação. Nesse sentido, descreve sua compreensão de parceria.

Eu quero dizer que quando a gente fala de parceria, eu entendo que seria assim: as duas partes entram com um determinado conhecimento, um determinado recurso, então cada parceiro contribui com uma determinada coisa (SMAS).

Com base nas palavras da Secretaria, a concepção de parceria seria a co-responsabilidade por alguma ação conferida aos parceiros, o que remete a uma cumplicidade, à formulação de consensos e a disputas políticas. No entanto, deixa entender que há uma distinção entre projetos parceiros e projetos conveniados (apoio financeiro), nos serviços oferecidos pela Política Municipal de Assistência Social.

[...] o que é parceria? Parceria deveria ser meio a meio, 50% lá e 50% aqui, senão não seria parceria, e neste sentido a gente acaba financiando quase a totalidade das ações. Quando a gente fala de apoio a entidades na forma de subvenção, que é apoio financeiro. Apoio financeiro não é parceria. O Conselho entende que precisa melhorar, qualificar aquela ação, então, dentro daquele recurso que a Instituição aplica (no serviço), o poder público repassa mais um apoio financeiro para melhorar...Não entendemos como parceria, porque subvenção é apoio financeiro...  
Então a parceria hoje, o poder público financia quase que a totalidade de seus custos, e no apoio financeiro acaba que repassando quase 40% a 50% do total dos custos. Isto é insuficiente? É, se nós pensarmos que por mais que as pessoas sejam pobres e que venham de uma situação de vulnerabilidade, quando nós falamos de prestação de serviços, eles merecem ter um serviço de qualidade...Dizer que o recurso vai ser suficiente, nunca vai ser suficiente se nós pensarmos que temos que melhorar e atender aquilo que eles precisam (SMAS).

Nessa medida, o que mais se aproxima do termo parceria, é o que o profissional considera de apoio financeiro ou co-financiamento, uma vez que a medida de equivalência do custo do serviço, em sua concepção está mais próxima de uma co-responsabilidade no cofinanciamento que modalidade do que na modalidade de parceria segundo sua descrição.

É lógico que nós temos entidades que têm recursos, que têm serviços conveniados, que têm o co-financiamento, têm outros serviços que entram com o conhecimento e os recursos quase que na integralidade do município, da Prefeitura, então tem estas diferenças (SMAS).

No entanto, acrescenta que existem outras formas de financiamento do poder público que beneficiam as organizações e que nem sempre são visualizadas, como, por exemplo, as isenções de tributos municipais, estaduais e federais, os quais algumas entidades gozam por obterem determinadas titulações, mediante certas exigências. Afirma que este aspecto deveria contemplar o retorno dos investimentos não retidos nos cofres públicos em melhorias em seus serviços.

Consideramos que esses recursos, embora legítimos, ultrapassam as fronteiras da Política de Assistência Social e seria muito improvável medir, com exatidão, a incidência dos mesmos e suas contribuições no espaço deste Trabalho. No entanto, esse é um fator existente e há muitas organizações que se esforçam para sua obtê-lo e acabam por gozar dessa forma de financiamento indireto.

Com relação à parceria, a Secretaria Municipal de Assistência Social destaca uma dada característica de vantagem com relação a este tipo de gestão executada, juntamente com as organizações do Terceiro Setor. Essa afirmação está embasada junto aos Serviços de Acolhimento Institucional.

Os abrigos têm uma especificidade. Em determinado momento, em 1993, quando ele (Poder Público Municipal) instituiu os abrigos municipais, ele até tentou trabalhar com servidores públicos, então ele fez um concurso público para educadores sociais, contratou. Porém, o serviço de abrigo é um serviço muito estressante, ele desgasta os trabalhadores, então precisa ter rotatividade, e neste processo (concurso) não dá para você ter...Praticamente todos (educadores) estão em readaptação funcional, nós não temos nenhum educador social que esteja trabalhando em abrigos hoje. Desde 2005 nós não temos ninguém atuando em abrigo, destes educadores sociais... Então neste sentido, o trabalho que a gente tem junto a EPESMEL facilita este processo (SMAS).

Percebe-se nesse relato, uma especificidade pertinente, que advoga a favor das parcerias para esse Serviço. É de notório conhecimento que o setor estatal não dispõe da mesma dinâmica para realocar funcionários, o que, na opinião da Secretaria, aponta para uma vantagem desse Serviço ser realizado em parceria.

A mesma vantagem que hora se apresenta para o Serviço de Acolhimento Institucional também se destaca como fragilidade para a execução de demais ações.

Estes outros serviços que atuam em horário comercial, deveriam ser concursados, o ideal seria que todos os trabalhadores da assistência social, sejam eles da convivência sócio-educativa, sejam eles dos serviços de proteção social de média complexidade que são os CREAS, os CRAS, o CFC, todos tivessem servidores concursados, por que daí nós teríamos a garantia da continuidade, hoje nós não temos. A parceria persiste, porém se uma dessas instituições que tem serviços hoje disser que, não quer mais executar o trabalho, nós vamos ter que interromper determinado serviço por falta de funcionários (SMAS).

Assim, podemos visualizar questões referentes à participação na operacionalização e continuidade de serviços que, na configuração de execução alicerçada sob o modelo de parceria se mostram-se fragilizadas e colocam em cheque até mesmo a configuração dos serviços como benefícios de uma Política Pública, de caráter contínuo.

Entendemos que, como citado no capítulo primeiro deste Trabalho, a gestão dos projetos, segundo os modelos de parceria nas concepções da Secretaria de Assistência Social, atentaria quanto à capacidade de autogovernabilidade das ações das Instituições, uma vez que segundo o relato da EPESMEL, essa não teria poder de deliberação nos projetos parceiros e sua participação ficaria somente como viabilidade técnica jurídica que dá o aporte às deliberações governamentais.

Há, nesse sentido, um retrocesso no processo democrático de gestão e, em certa medida, uma invasão exercida pelo poder público junto às fronteiras da esfera privada que atenta quanto à forma de participação das organizações do Terceiro Setor na operacionalização dessa Política.

Afirmamos, ainda, que a relação dos agentes dentro do modelo de parceria, segundo relatos da EPESMEL, perderia os limites da base material do Estado e desse segmento da sociedade civil. Nesse sentido, destacamos as afirmações de Coutinho (2003), descrito no item 1.2 deste Trabalho ao se referir às relações do Estado brasileiro com as organizações da sociedade civil, uma vez que esses projetos parceiros se apresentam como uma junção que mistura responsabilidades e espaços físicos, na execução de determinada tarefa, ao ponto de ser difícil a compreensão das fronteiras de cada agente.

Vimos, nos descritos acima, a execução de alguns serviços da Política de Assistência Social na linha do gerenciamento, tão afirmado no processo de inserção da corrente neoliberal em nosso país, a que nos referimos no item 1.3 deste Trabalho. O Estado não assume todas as responsabilidades inerentes ao trabalho, mas também não abre mão de seu gerenciamento.

Contudo, não percamos de vista o exposto no capítulo terceiro, quando nos referimos ao comando único das ações. Esse deve ser exercido pelo Estado que, ao longo dos anos, negou a responsabilidade de execução dessa Política. No entanto, não devemos inverter essa diretriz, concebendo o Estado como o único ente responsável pela execução das ações, o que certamente afrontaria os preceitos Constitucionais e o descrito na LOAS.

Colin e Fowler (1999), citados no capítulo segundo, discorrem sobre o comando único nessa Política e a sua convivência com iniciativas dos segmentos da sociedade civil. Pesa-se, no entanto, a avaliação sobre esse comando único. Até que medida há necessidade de se estar tão próximo dos serviços executados pelas organizações do Terceiro Setor, dentro dessa Política? Trataremos desse ponto na terceira unidade de análise.

Percebemos, com base nos relatos expostos, que as participações e reivindicações técnico-financeiras foram realizadas pelas organizações do Terceiro Setor, vinculadas à Assistência Social do Município, no período compreendido na pesquisa. No entanto, nem sempre lograram êxito em suas lutas, configurando-se em muitas ocasiões, apenas como instrumentos para operacionalização das deliberações de gestão governamental.

O fato é que podemos identificar que, ao longo do período analisado por este Trabalho, as organizações não se conformaram com o impresso pelo poder público e travaram suas lutas em busca da melhoria dos seus serviços, o que para nós representa um avanço na co-relação de força necessária entre segmentos da sociedade civil e esfera estatal, tendo como palco o espaço do CMAS. Ainda que muitas lutas não repercutiram em vitórias práticas operacionais para as organizações do Terceiro Setor, há a existência do embate técnico-político nessas relações, o qual consideramos como avanço.

Analisamos, ainda nesta unidade, a incidência da participação e representatividade das organizações do Terceiro Setor junto ao Conselho Municipal de Assistência Social. O NUSELON destacou que vem participando das reuniões do

CMAS, representado por uma assistente social que trabalha no serviço de acolhimento institucional.

A Instituição retratou a sua inserção como bem atuante, estando em comissões de trabalho e presente em todas as reuniões, levando as discussões para a coordenação e mantendo o NUSELON informado dos principais temas de suas discussões. No entanto, ressaltando suas experiências com relação ao CMAS, a entrevistada afirmou que observou uma certa apatia dos conselheiros, nesse espaço.

Eu achava o pessoal muito apático, muito passivo no CMAS, mas me parece pelo que o nosso conselheiro me fala que não mudou muito desde a época que eu parei de ir, assim muito passivo, a reunião do CMAS termina muito rápida, pois parece que não tinha muito debate. Isso eu acho que é um espaço... é uma passividade, as vezes o desconhecimento, as vezes a insegurança. Eu acho que a participação no CMAS ela é limitada (NUSELON).

Afirmou também que há intimidação com relação às expressões de opiniões. Esse ponto coloca em cheque a legitimidade de tal espaço, uma vez que este deveria ser o campo das expressões contraditórias em busca do consenso, a fim de formular deliberações que possam ser tomadas em conjunto, como bem exposto nos capítulos primeiro e segundo.

Consideramos que tal característica afronta a principal perspectiva dos Conselhos, o qual se refere a seu aspecto democrático de tomadas de decisões entre duas esferas que se repelem e que se complementam, correndo o risco de estas instâncias reproduzirem o poder centralizador do Estado, como na época da autocracia, quando, em sua grande maioria, não se permitia a participação da sociedade nas instâncias deliberativas, como bem exposto no capítulo primeiro e segundo.

Percebe-se, nessas afirmações, uma certa apatia da participação nesse espaço, uma ausência de debates e, por conseqüência, a não manifestação do pensamento crítico sobre os rumos dessa Política no município.

A Organização relatou ainda que, em sua opinião, há desconhecimento técnico de alguns conselheiros sobre o papel do Conselho, o que o remete s já exposta passividade.

A sociedade civil infelizmente não sabe o que está fazendo nos Conselhos. Ela não vai defender a entidade, ela está defendendo uma política, ela vai defender um segmento, ela vai defender uma política na cidade, mas ela não sabe muito disto ainda. Então o dia que vai deliberar sobre recursos enche a sala, o dia que não vai esvaziar a sala. Então na Conferência o pessoal briga por uma vaga no Conselho e depois some... Você tem que ir, e se aprofundar naquilo, tem que ir e pesquisar, tem que saber o que você está fazendo ali (NUSELON).

Esta afirmação demonstra que as organizações precisam se interar melhor sobre o papel do CMAS e as suas representações, ultrapassando as fronteiras da instituição e defender as reivindicações dos segmentos que representa. Relatou que, quando isso ocorre, choca-se com a perspectiva do poder público que, segundo a mesma, tem uma alta qualificação dos profissionais, os quais estão bem preparados para embasar as discussões.

Já a EPESMEL descreveu que a Organização possui cadeiras representativas no CMAS, CMDCA e CEDCA. No entanto, ao se referir ao CMAS, relata que identifica a passividade desse órgão em suas representações não governamentais, o que, nas palavras do entrevistado, apresenta-se como um despreparo ou ingenuidade frente às deliberações. “Vejo que o não governamental ainda está desarticulado, tem boa vontade, as instituições são boas, são sérias, mas não há poder de articulação entre elas na hora de participar desta esfera de Conselho”. (EPESMEL).

Concebemos que as organizações, segundo o art. 5º e 6º da LOAS, devem ter a perspectiva de representar a população (segmento), os diversos atores e não a própria entidade. Há nesse aspecto, o distanciamento de suas responsabilidades, uma vez que a sua participação se apresenta desorganizada e apática. E não foram identificados, durante as entrevistas, indícios de interlocução com os segmentos populacionais e institucionais que estas representam, ficando deficiente a participação a que nos referimos no início desta unidade de análise.

No que tange a algumas deliberações polêmicas, a EPESMEL questiona a legitimação dos representantes não governamentais, e salienta que os mesmos deveriam consultar as respectivas entidades antes de deliberarem temas polêmicos, o que garantiria um processo melhor de participação das bases que representam.

Segundo essa afirmação, não há dúvidas de que essa representação não vem acontecendo de forma viável. Relata que muitos se deixam influenciar pelas linhas de ação da Secretaria Municipal de Assistência Social, tendo uma participação mais cooperativa e sem a necessária criticidade que a sua representação exige. Cita como exemplo novamente um evento polêmico que, embora tenha ocorrido fora do período da pesquisa, aqui ressaltamos por ser recente e estar bastante presente na fala do sujeito entrevistado. Diz respeito à mudança da nomenclatura de um Serviço e citamos somente a título de ilustração.

Até mesmo aquele nome de colocar CREAS, todo o processo foi feito errado; foi feito de cima para baixo; foi ditado pela Secretaria, tem que ser assim, e foram unidos lá para o Conselho e aprovaram, eu não estava aqui. Então... o CREAS, como começou o processo? A Secretária chamou... porque, no Sinal Verde, o pessoal da Prefeitura entra e sai a hora que quer, vai e volta... e no Projeto Murialdo eles tinham dificuldade de inserção, porque a coordenadora argumentava: "Não, este é um projeto da EPESMEL. Vocês devem telefonar quando querem uma reunião. Não vão ficar andando aqui. Nós temos atendimento, tem vez que tem atendimento de grupo, e nós não podemos atender o pessoal da Prefeitura". Assim, o pessoal começou a não gostar e tentava argumentar afirmando: "O Projeto Murialdo é nosso, é da Secretaria". Eu disse: "não é de vocês, fomos nós que começamos, é da EPESMEL, não da Secretaria" (EPESMEL).

O entrevistado relatou, ainda, que o funcionário da Organização, que mantém cadeira no CMAS, não deliberou favoravelmente às Instituições, sendo que a EPESMEL chegou a questioná-lo sobre a legitimidade da sua representação, o que considerou uma atuação ingênua.

Até a nossa Conselheira, que representa, eu disse: Vocês são muito inocentes, ela disse. "Eu não tinha entendido direito e votei". Então eu disse: "Mas, você está fazendo mais papel de gov que de não gov aqui". Eu continuei: "Certos assuntos quando é polêmico, que você tem dúvida, você tem todo o direito de dizer: Eu não vou votar e peço que seja transferida esta votação. Vamos levar para as entidades para refletir sobre o assunto e depois a gente vota" (EPESMEL).

Podemos identificar que, em determinados momentos, como o citado, há a impressão de um distanciamento por parte do Conselheiro para com as intenções do segmento, com a qual a Instituição mantém titularidade nesse espaço. Não nos parece, segundo as afirmações do entrevistado, que as organizações do Terceiro Setor estejam sendo representadas em seus anseios e também não

identificamos momentos de interlocução entre esses agentes e os segmentos que representam.

Também a Secretaria Municipal de Assistência Social afirmou que não visualiza, nas representações da sociedade civil no CMAS, uma postura coletiva, mas sim a representação de sua própria organização e de seus interesses.

Eu vejo isto quando nós vamos discutir financiamento. Eu vou participar da reunião porque eu preciso levar para minha instituição, o que está sendo discutido ali, o que minha instituição vai precisar apresentar para concorrer aquele recurso. Eu percebo muito isso na reação dos conselheiros. E aí quando a gente vai discutir, por exemplo, PPA, que nós não vamos discutir recursos agora, mas que é uma base para discutir o financiamento, a LDO que é a base próxima para a gente discutir o financiamento, eu não vejo muito interesse...Então quando a gente discute, estão votando, estão deliberando sem ter o entendimento do que seja a Política de Assistência Social (SMAS).

Ao confrontarmos as entrevistas, identificamos um consenso, sobre a concepção de representatividade do conselheiro representante dos segmentos da sociedade civil, nessa instância. Consenso esse que afirma que a participação e representatividade não ultrapassam as fronteiras da organização a que estão vinculadas.

Consideramos que o CMAS é a materialização do texto Constitucional, art. 204, parágrafo III, em sua menor escala federativa. Nesse sentido, entendemos que a representatividade de qualquer instituição, neste Conselho, deve manifestar os anseios da comunidade local, conforme já afirmamos no item 1.3 e 2.3 deste Trabalho.

A participação no CMAS também foi medida com relação à construção dos Planos Municipais para a Política em questão. Assim, a Secretaria Municipal de Assistência Social aponta que sempre foram realizadas chamadas para sua confecção (Plano Municipal de Assistência Social), expondo que esse processo contemplaria também partes explicativas de seu preenchimento, sendo oferecido um prazo para a participação de todos os membros do CMAS.

Informou, ainda, que, na construção do Plano Plurianual para essa Política, a mesma contemplou a participação de grande parcela da população. Já, com relação à confecção da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária

Anual, o convite foi realizado apenas para o CMAS. No entanto, não houve participação desejada.

Agora, se você me perguntar se eles participam. Não, até por que assim, durante este período, até 2008, o discurso dos conselheiros da sociedade civil é que confiavam no trabalho dos técnicos da assistência social. Por mais que nós fizéssemos a chamada, informássemos que estava aberta a participação, eles falavam que confiavam no trabalho da Secretaria, e que eles iriam só discutir no momento da apresentação da proposta (SMAS).

Na fala da entrevistada, fica evidenciado que os conselheiros, representantes da sociedade civil, delegam uma tarefa intransferível e colocam em cheque a legitimidade do próprio Conselho, no que tange à participação, representação e monitoramento das ações referentes a essa Política. Lembramos o que afirma Gohn (2007), citada no item 1.3, deste Trabalho, sobre a característica deliberativa dessa instância, a qual é parte de um processo de gestão descentralizada, quando se refere ao poder de tomada de decisões aí impregnado.

Na medida em que não há a participação efetiva da sociedade civil no processo de planejamento dessa Política, todo processo ocorre a cargo da Secretaria Municipal de Assistência Social, ou seja, da esfera estatal. Assim, a aprovação dos referidos instrumentos fica vinculada somente a uma apresentação momentânea no CMAS. Esse processo, assim executado pode ser entendido, também, como uma formalidade, quando muito uma forma de participação mais deficitária e apenas pontual, visto a complexidade dos instrumentos, o distanciamento da formulação das propostas neles contidas, e a não adesão à construção do processo de planejamento, por parte das organizações do Terceiro Setor.

A própria Secretaria identifica essa debilidade e acrescenta que:

Não pode delegar isto ao poder público, penso que a atribuição de escrever o documento é do poder público, agora desencadear a discussão, discutir diagnóstico, as prioridades, onde vamos investir mais, por que não tem recursos para executar todas as ações que são necessárias no município? No momento da priorização onde vamos alocar o recurso? Quais são as ações mais prioritárias? Então nós precisamos que o Conselho, como representante de vários segmentos, possa dar este indicativo, e os conselheiros da sociedade civil precisam estar trabalhando mais (SMAS).

Não esquecemos que, conforme abordado no item 1.3, o Plano é a arquitetura das ações da Política de Assistência Social, no período de um ano, sendo que sua aprovação deve ser realizada pelo Conselho Gestor de sua instância. No entanto, como bem exposto pela Secretaria Municipal de Assistência Social, como será possível uma deliberação consciente sem a devida participação de seus operadores? Percebemos que ainda existem muitos desafios quanto à participação dos conselheiros, representantes da sociedade civil, nesse processo.

Outro ponto, que influencia no modo como os segmentos da sociedade civil atuam no Conselho, foi identificado pela EPESMEL, que destacou uma característica do CMAS. A Organização aborda a questão da localização da sede administrativa do Conselho e observa que deveria funcionar fora da estrutura física da Secretaria.

Faz-se necessário ressaltar que as sedes do CMAS e do CMDCA estão localizadas em uma sala à parte, porém junto ao prédio da Secretaria Municipal de Assistência Social, no edifício da Prefeitura municipal, o que permite muitas influências por parte desta Secretaria junto ao Conselho.

Em todos os lugares onde morei, nunca se aceitava ficar dentro do governo; ficava à parte ou se alugava uma salinha, porque se não começa a se identificar com gov. Não, este é o Conselho... Lá em Porto Alegre sempre era fora, jamais dentro da prefeitura, nem pensar, tu acaba sendo prejudicado (EPESMEL).

Porém, mesmo com todas as considerações acima, sobre a deficiência de participação e representatividade, a EPESMEL afirmou que, de certo modo, sente o respaldo do Conselho nas reivindicações da Organização. Mas, em alguns pontos, relata que o Conselho fica atrelado aos desejos da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Sim. Em algumas coisas sim (sente respaldo nas reivindicações), outras coisas a gente nota que o Conselho fica amarrado com a Secretaria, como no Conselho tem o gov e o não gov, então em certas coisas que a gente pede mas nota que o Conselho fica amarrado com a Secretaria...Mas a maioria das coisas que a gente tentou ou mandou ofício a gente obteve sempre alguma resposta (EPESMEL)

E ainda destaca que, o CMAS, recebe muita influência da esfera governamental.

Eu vejo aqui em Londrina, e eu já participei em Porto Alegre e em outros lugares, que as instituições, as ONGs, elas eram fortes, até mais forte que o governo. Aqui em Londrina eu digo que o governo é 70% a 80% de força, as entidades são 20% a 30% de força, nos Conselhos, para lá e para cá. O governo já vem pronto quando ele quer aprovar alguma coisa.

Percebe-se nessa manifestação, que, para a EPESMEL, há um peso desigual na relação público privado dentro do Conselho. E assim há a tendência de se tornar apenas uma instância administrativa do poder público. A paridade é apenas numérica, pois, à medida que a sua representação é entendida como majoritariamente governamental, não há espaço para o exercício da construção conjunta de suas deliberações, contrariando o sentido do aspecto paritário, exposto no item 1.3 deste Trabalho. Somam-se a esses aspectos as deficiências encontradas, até aqui, quanto à participação e à representatividade dos segmentos.

A Secretaria Municipal de Assistência Social relata que realizava reuniões semanais para averiguar como estava o trabalho da Secretaria e definir algumas estratégias de atuação. Destacou que aquela também se reunia para apresentar e para construir sua proposta de intervenção na Política, e, complementando o que diz respeito à participação dos conselheiros dos segmentos da sociedade civil no processo de planejamento e deliberação da assistência social, a entrevistada ressalta:

Então estes espaços de discussão que nós tínhamos também respaldavam a gente para fazer a discussão, a proposição da LDO e a LOAS. Quando nós íamos para a reunião do Conselho, era para a gente apresentar propostas. Os conselheiros, eu não sei dizer se eles entendiam tudo aquilo que era falado, ou eles realmente acreditavam na proposta que nós fazíamos, até porque, no ano seguinte, tinham recursos e as ações vinham acontecendo, então eles acabavam aprovando (SMAS).

Assim, a idéia de um bloco único, relativo à participação do poder público dentro do CMAS, não nos parece distante, uma vez que o mesmo discutia suas propostas, deliberações e consensos antes de se posicionar nesse espaço. Também afirmou que houve situações em que o Conselho elogiou a forma de

confecção dos instrumentos de planejamento (Plano de Assistência Social, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual), mesmo tendo sua participação distante, como vimos nos relatos.

A questão de consenso, formulado previamente pelo poder público, também foi identificado pela EPESMEL, que acrescenta:

Eu observei que o governo quando ele quer aprovar alguma coisa ele já vem tudo detalhado, e eles convencem as instituições a votarem naquilo que eles querem. Então aqui em Londrina eles conseguem manipular bastante para aprovar o que querem. As entidades ainda não têm força para colocar aquilo que desejam, que almejam... se deixam levar muito, ficam muito inocentes...Nos Conselhos mais aparece a força do gov do que do não gov.

O gov eles se reúnem antes, para chegar na reunião e estarem todos com a mesma opinião. O não gov não. Um atira para cá, um atira para lá, aí acaba se deixando levar porque falta este poder de articulação (EPESMEL).

Por outro lado, não resta dúvida sobre a passividade e a desorganização na participação dos segmentos da sociedade civil, junto ao espaço do CMAS e sobre a distância de suas representações e de seus interesses.

Contudo, com relação à atuação do CMAS e sua capacidade de dar resposta às reivindicações das organizações representantes da sociedade civil, encontramos trechos da entrevista que ressaltam o papel da Secretaria Municipal de Assistência Social.

A entrevistada, representante da Secretaria afirma que, na gestão do CMAS, referente ao ano de 2004, conseguiu visualizar uma participação mais ativa desse Conselho, uma vez que este não se ateve apenas às questões referentes aos recursos relativos às organizações do Terceiro Setor, mas sim à Política como um todo.

Isso posto, revela que, em alguns momentos do período da pesquisa, o Conselho atuou de forma mais incisiva com relação às suas atribuições. Destaca que, nesse sentido, o CMAS deve ficar atento, uma vez que as ações governamentais dessa Política atingem necessariamente as organizações do Terceiro Setor. A entrevistada relatou que aquela gestão mostrava uma visão mais próxima dessa reflexão, entendendo que os investimentos nos serviços estatais refletiam-se diretamente na rede socioassistencial.

A Secretaria Municipal de Assistência Social relatou também que, neste período, o Conselho tinha em sua presidência um membro da sociedade civil. Destacou que uma das principais bandeiras levantadas pelo CMAS foi a busca por maiores recursos para o Fundo Municipal de Assistência Social, chegando a acrescentar, de um ano para outro (2004 a 2005) uma elevação de dois milhões de reais para esse Fundo, afirmando o conteúdo já destacado por Jonas (2006), no item 3.4 deste Trabalho, sobre o aumento de recursos para essa Política.

Para o representante da Secretaria, os conselheiros representantes dos segmentos da sociedade civil não dispõem de muitos conhecimentos sobre a Política de Assistência Social e suas especificidades no município, na gestão pública. No entanto, pontua que cabe ao poder público oferecer essa ferramenta a todo o Conselho e dar suporte para suas deliberações.

Queira ou não, quando se trabalha com recursos públicos, nós temos que conhecer muito a legislação e as normas que são estabelecidas, para que assim, a gente possa executar as ações com recursos públicos, e isso não é de conhecimento até mesmo do próprio servidor público; então, o que dirá da sociedade civil? Cabe ao poder público esclarecer estes conselheiros da sociedade civil para que eles possam entender do que estamos falando e o que eles estão deliberando (SMAS).

Destaca que sente a defasagem do acompanhamento do CMAS na aplicação dos recursos públicos investidos, uma vez que entende que tal aspecto implica em um processo contínuo de acompanhamento e não em análises pontuais. Aponta que seria necessário um programa de capacitação contínua de conselheiros. Ressalta que o mais viável seria uma capacitação antes mesmo de o agente tornar-se conselheiro, enfatizando que é possível identificar uma distância entre o necessário e o real, no papel do CMAS.

Assim, alguns aspectos pertinentes aos Conselhos, como por exemplo, o seu mecanismo de democratização, perante a participação da sociedade civil, o poder deliberativo e sua descentralização, não se apresentaram efetivamente.

As entrevistas levam-nos a crer que há muito o que percorrer para que as organizações do Terceiro Setor participem efetivamente, façam-se representar nessas instâncias e consigam, por fim, dar ao Conselho o seu verdadeiro sentido de participação popular, descentralização de poder e transparências dos

investimentos públicos. Para assim, lograr êxitos em suas reivindicações técnicas e financeiras, para oferecerem melhores condições de vida ao público alvo da Assistência Social, o que nos leva a crer que há elevados desafios para esses aspectos no processo de construção e solidificação dessa Política.

#### **4.3.2 Articulação e Mobilização das Organizações do Terceiro Setor**

Nesta unidade de análise, nos propomo-nos a refletir sobre a atuação das organizações do Terceiro Setor, na operacionalização da assistência social, em parceria com o poder público municipal, tendo como foco a articulação e a mobilização de seus atores, para exercerem a participação e a representatividade no espaço de deliberação desta Política. Assim, trazemos, sucintamente, o que entendemos por mobilização e articulação para esta análise.

Novamente visualizamos a arena dos Conselhos de Políticas Públicas, entendendo que a partir da Constituição Federal de 1988, esses mecanismos se configuraram como um amplo campo institucionalizado de disputa dos interesses, agindo como centro das deliberações da Política Pública de Assistência Social. Dessa forma, as mobilizações e articulações são aqui compreendidas como meios para atuar nesse espaço.

As mudanças provocadas pela CF e LOAS levaram a necessidade de organização de diferentes segmentos que compõe a sociedade civil na arena da assistência social. Trabalhadores e muitas entidades que atuavam isoladamente passaram a participar de reuniões, fóruns e debates sobre os novos marcos conceituais e jurídicos da área, o que gerou uma importante politização, mobilização e organização para atuar e participar dos conselhos de assistência social (PAZ, 2009, p 26).

Essas mudanças alteraram profundamente a forma de participação e representatividade da sociedade civil. Assim, a mobilização e articulação entre seus atores também assume formas mais institucionalizadas de manifestação.

A mobilização social, passa a ser vista não como aglutinação de pessoas para fins de protestos, manifestações públicas (como passeatas, concentrações etc), mas como energias a serem canalizadas para objetivos comuns. *“A mobilização ocorre quando um grupo de pessoas, uma comunidade, uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando, cotidianamente, os resultados desejados por todos”* (TORO, 2000, p.12). (GOHN, 2007, p. 59)

A mobilização e articulação entre os representantes e representados nos conselhos de políticas públicas se constitui como meios de comunicação e interação, necessários para realizar um tipo de participação comprometida com os projetos políticos de seus atores.

Assim, os Conselhos podem assumir seus diferentes significados, possuindo uma relação mais alinhada aos preceitos neoliberais, servindo como instrumentos de delegação de responsabilidades subordinadas à gestão governamental, ou como partilha de poder na sociedade. (BIDARRA, 2006) Serviço Social n 88.

O terreno da sociedade civil, na arena dos Conselhos de Assistência Social, é um campo plural, permeado por diversos grupos e objetivos que nem sempre se complementam em suas especificidades, mas que deveria assumir caráter comum quando observado pelo foco da atuação na Política de Assistência Social de forma geral, o que remete à necessidade de estreitamentos e canais de comunicação, para adotarem uma agenda comum de prioridades.

Assim, para exercer a participação por meio da representatividade delegada aos conselheiros, é preciso estabelecer comunicações entre representantes e representados...É preciso divulgar o que se passa nos conselhos para que a sociedade possa controlar. Da mesma forma, é fundamental a participação dos conselheiros nos espaços de articulação próprios da sociedade civil, como os fóruns, para aumentar a representatividade, a capacidade de mobilização e de expressão política da sociedade civil. (PAZ 2009, p 27).

O pressuposto aqui assumido é o de que para serem descritos como espaços públicos democráticos, os conselhos gestores devem proporcionar debates e confrontos entre as alternativas políticas enunciadas pelos conselheiros, bem como estimular a formulação de pactos comuns. (BIDARRA, 2006, p. 49)

Assim, os Conselhos Gestores podem ser caracterizados como ampliação da comunicação dos espaços públicos, mas seus efeitos refletirão na medida de sua composição. O preparo e as articulações dos sujeitos envolvidos

diretamente com tais instrumentos, devem estar voltados à tradução dos consensos públicos e servir de interlocutor em uma espécie de agente mediador junto ao poder público instituído.

Nesse sentido, consideramos como articulação e mobilização os atos de comunicação e interação dos representantes e representados nas instâncias deliberativas da Política de Assistência Social, constituindo-se como canais de participação cidadã e gerencial, refletindo os anseios e reivindicações de seus segmentos na Política de Assistência Social.

Vale ressaltar, com relação à articulação e mobilização das organizações do Terceiro Setor, que as entrevistas foram orientadas para medir até que ponto essas entidades se relacionaram, a fim de obterem maiores resultados em seus trabalhos, com um impacto positivo para sua gestão e contribuindo para a efetivação da Política Pública de Assistência Social, no município de Londrina.

Nesse sentido, o NUSELON relata que, a respeito das organizações que desenvolviam serviços de acolhimento institucional, estas, a princípio, definiam, inclusive, a faixa etária do atendimento do referido serviço, ficando a critério da própria organização a definição de seu público alvo. Porém, a percepção de que, evidentemente, o público adolescente ficava sem estrutura de acolhimento, fez com a rede de serviço se mobilizasse e revisse tal postura.

Assim, destaca que as organizações que desenvolviam serviços de acolhimento institucional e que mantinham parceria com o poder público realizaram articulações e mobilizações para atender as necessidades da Política de Assistência Social sem, contudo, ferir os limites institucionais.

Essa condição, levou as entidades a formularem exigências que foram definidas de acordo com a avaliação técnica de seus profissionais e que deveriam estar contidas no documento que disciplina as relações de parceria entre o poder público e as organizações do Terceiro Setor, devendo estas serem respeitadas. O NUSELON justifica que, em parte, isso se deve à complexidade da medida protetiva do serviço.

[...] é a medida de proteção mais extremada que existe, há um grande envolvimento da Instituição no que esta criança precisa. É um custo muito alto também, além de dar a atenção integral, escola, vestuário, remédio, alimentação, é tudo. Então é um serviço muito caro. Esta luta, por uma parceria mais igualitária, já faz muito tempo que a gente já tá lá, fazendo, e também entendendo toda a situação da cidade, para que também houvesse

um respeito com as necessidades da instituição, para com ela ter condições de oferecer o serviço. Porque se não, só dizer que a instituição tem que fazer isto ou aquilo, mas se ela tem uma limitação, como ela vai desenvolver aquele serviço com determinada exigência? (NUSELON).

O representante do NUSELON destaca que considera que os serviços de acolhimento institucional possuem um respaldo maior, em face de contarem com uma comissão já estruturada para dar suporte às discussões desse segmento. No entanto, refere-se ao NUSELON como uma instituição que encabeçou muitas discussões, não somente de acolhimento institucional.

Faz-se necessário relatar que o Serviço de Acolhimento Institucional possui uma comissão própria, formada por diversos atores que executam serviços ligados a essa demanda, constituída principalmente por aquelas organizações que realizam parceria com o poder público municipal. Nas palavras do NUSELON, essa comissão favoreceu as organizações, uma vez que conseguiu registrar em um documento as exigências para atender a sua demanda, de acordo com a capacidade institucional.

Tem-se aqui uma mobilização e articulação das organizações do Terceiro Setor, representativa de parte de um segmento que discutia a operacionalização de uma demanda específica, ainda que no nível operacional.

Tal afirmação também encontra respaldo nas declarações da Secretaria Municipal de Assistência Social, quando relata que o “serviço governamental” de acolhimento institucional realiza atendimento a uma demanda específica, não atendida pelo conjunto das organizações do Terceiro Setor que executam essa medida.

As outras entidades que trabalham no serviço de acolhimento institucional, o próprio NUSELON, a Casa de Maria, o Lar Anália Franco, eles atendem determinada característica de crianças e adolescentes, e aquele que tem um histórico de rua, histórico infracional, histórico de uso de álcool e drogas, eles não atendem, então acaba vindo para o Serviço de Acolhimento Institucional do município, é aí que está maior complexidade (SMAS).

O NUSELON considerou a comissão do Serviço de Acolhimento Institucional como de grande relevância para o desenvolvimento das adequações dessa medida dentro da Política e explicou que esa comissão conta com a

participação da rede governamental e não governamental, contemplando ainda outras representações, tais como: Poder Judiciário, Conselho Tutelar, Ministério Público etc.

Então ali, se discutiam todas as questões ligadas ao acolhimento, ao abrigo, a melhoria do critério para inserção no abrigo, quais seriam os critérios de qualidade do abrigo, até a questão de número de técnicos por unidades, isso foi discutido ali, nesta comissão. A questão dos processos judiciais, a sua morosidade, o trabalho com família, como vai trabalhar com família, o que cada instituição faz. Por exemplo: A Casa de Maria é uma Instituição que trabalha muito bem com família, é uma das instituições que trabalha melhor...Então vamos ver qual é o trabalho da Casa de Maria para a gente poder fazer também, porque é um projeto muito bom...Esta é uma questão que a gente sempre colocou (NUSELON).

Nota-se, nessas afirmações, uma proximidade entre as organizações do Terceiro Setor, sendo esse aspecto considerado muito positivo para o cotidiano das mesmas. No entanto, identificamos que essa articulação se fazia com a presença de outros mecanismos de defesa de direitos, e até mesmo com a presença do poder público e ainda, não ultrapassando os aspectos técnico-operacionais, interpretando até mesmo os serviços realizados em parceria com a execução estatal.

Conforme citado do item 1.3 deste Trabalho, baseado na citação de Falconer e Vilela (2001), estas relações entre segmentos da sociedade civil e aparelho estatal são marcadas, em determinados momentos históricos, pelas características de tutela. Contudo, o NUSELON afirma que em alguns momentos, as organizações se encontravam separadamente para definir questões relativas a sua demanda, o que leva a crer que possuíam momentos de articulação, isentas das interferências governamentais.

Porém, havia alguns momentos das instituições sozinhas, por que nesta comissão, não era só as instituições não governamentais. Toda a discussão de per-capita foi pautada nesta comissão, porque esta comissão tinha uma executividade, ela criou normativas para definir questão da entrada da criança no abrigo, e a questão do financiamento, do co-financiamento, ela foi pautada na comissão do abrigo, mas as instituições fizeram a parte, levantamento de custos, o que seria importante para elas, uma luta que as instituições fizeram, de ter uma forma de pagamento mais igual destes profissionais que trabalham no abrigo...Assim, a gente definiu a parte a questão destes valores, porque uma Instituição paga um valor e a outra paga muito mais. Então isto as entidades discutiram sozinhas e levaram um documento dizendo qual era o custo da criança no abrigo. Então as entidades fizeram isto, e foi no apontamento das entidades que se conseguiu uma luta e então melhorar (NUSELON).

Percebemos, nas palavras do NUSELON, que foi necessário que as organizações realizassem reuniões separadamente para, assim, formularem um planejamento do custo médio de seus serviços, sem a influência governamental, apresentando ao poder público a reivindicação na melhoria do repasse financeiro conveniado.

O NUSELON destaca o Serviço de Acolhimento Institucional como um serviço que logrou êxito em suas reivindicações, através de uma melhor organização entre as Instituições que realizam esse tipo de atendimento. Em nossa avaliação, isso representa um avanço, à medida que foram deliberadas as reivindicações de modo positivo, a partir de mobilizações e articulações das entidades, porém, não sem conflitos como já exposto. Esse último aspecto traz à luz as negativas de proteção a que o Estado submete a população brasileira, já expostas no item 1.3 deste Trabalho, quando o mesmo se nega a alocar os investimentos necessários para o enfrentamento das expressões da questão social.

Percebemos, nos relatos, que houve a identificação da necessidade de definição de um valor mínimo, formulado como custo do serviço prestado e a cautela por realizá-lo de forma genuína por parte das instituições que trabalham com essa demanda, as quais realizaram os levantamentos necessários e apontaram um valor referencial ao poder público municipal.

A EPESMEL relatou que sua articulação e mobilização com outras organizações que desenvolvem serviços similares ao seu se dá através da participação em duas instâncias apenas: no Fórum de Educação Profissionalizante e no Fórum das Entidades Sociais Católicas. Este último sob a coordenação da Cáritas Arquidiocesana de Londrina, e que ainda se apresenta até o momento em estágio inicial. Destaca ainda que a participação da Organização nesses espaços se dá por meio de funcionários e em alguns momentos, com a presença da diretoria.

Percebemos aqui a presença da participação da Organização em espaços de debates e formulações de interesses comuns. No entanto, faz-se necessário ressaltar que o espaço do Fórum de Educação Profissionalizante congrega apenas uma demanda específica e o Fórum levado pela Cáritas (Fórum das Entidades Sociais Católicas) iniciou seus trabalhos no ano de 2009, revelando pouca mobilização e articulação da Entidade. Não se identificaram também outras instâncias de mobilização e articulação com iniciativas da Organização e aspectos

de levantamento de uma agenda comum para com os interesses daquele segmento o qual representa.

Há, contudo, na concepção da EPESMEL, a necessidade de uma melhor organização das entidades, somando suas reivindicações, para fazerem frente às demandas, apresentadas na construção da Política. Afirmar, também, que as próprias organizações têm sua parcela de culpa no que se refere à influência governamental, através, inclusive do CMAS, frente ao espaço de deliberação da Política de Assistência Social.

Esse aspecto encontra respaldo na fala da Secretaria de Assistência Social, quando descreve a questão do monitoramento e avaliação, que devem ser exercidos pelo CMAS e não somente por representação governamental. A profissional destaca que o Conselho tem um instrumento para acompanhar os serviços, denominado Sistema Municipal de Monitoramento e Avaliação, o que dá um balizamento para as concepções de qualidade dos atendimentos.

A entrevistada relata que, na segunda versão desse instrumento (Sistema de Monitoramento e Avaliação), que permanece em uso até a data de conclusão deste Trabalho, identificou uma maior participação dos membros dos segmentos da sociedade civil no CMAS, mas, denuncia:

O monitoramento não pode ficar somente a cargo da Prefeitura, da Secretaria de Assistência Social. Nós temos a gerência de monitoramento e avaliação, porém esta gerência tem a atribuição de informar os serviços, os trabalhadores que estão alocados na assistência social, ele tem a atribuição de estar informando para readequar as ações e ver a metodologia de trabalho; mas, não tem a atribuição de fiscalizador... tem mais este caminho de orientar e adequar ao sistema o que está previsto. O Conselho tem uma atribuição um pouquinho mais ampla que é de fiscalizar o recursos que a Instituição que está recebendo, o sistema de monitoramento e avaliação, que ele aprovou que está instituído, para verificar se com aquele recursos está sendo feito, e aplicar as sanções, ou as orientações para que sejam feitas as adequações necessárias. Então não é a Secretaria que vai propor reordenamento, é o Conselho. E isso não acontece (SMAS).

Também as organizações do Terceiro Setor não se articulam e mobilizam para verificar se os investimentos públicos estão sendo ordenados em favor da construção dessa Política. Consideramos que esse distanciamento prejudica as organizações em suas reivindicações, dificultando a ciência das demandas coletivas.

De acordo com o relato acima, o CMAS acaba por não realizar a atribuição de monitoramento e avaliação que, segundo as afirmações da Secretaria Municipal de Assistência Social, é de sua responsabilidade, deixando-a para o poder público essa atribuição. Nesse sentido, a atuação do CMAS é deficitária e não demonstra as intenções pelas quais foram reivindicados esses espaços, conforme vimos no item 1.3 deste Trabalho e o contido na LOAS sobre suas atribuições.

As entrevistas apontaram que a Secretaria Municipal de Assistência Social realiza o monitoramento e a avaliação nos serviços governamentais e não governamentais. Ocorre que, no primeiro caso, esse acaba por ser um processo interno que dificulta a transparência e a publicização dos seus atos. Quem avalia os serviços governamentais? O próprio setor governamental. Ações conjuntas entre o poder público e a representação da sociedade civil são desenvolvidas apenas em casos de denúncias, ou processos de reordenamento.

Consideramos, com base na análise das entrevistas, que ainda que, algumas Instituições identifiquem e se utilizem de uma certa articulação e mobilização entre as organizações do Terceiro Setor, para que assim possam desenvolver suas ações na perspectiva de uma Política Pública e contar com melhores financiamentos e condições de operacionalização esse processo se mostrou limitado.

Em grande parte, as entrevistas apontaram para a não incidência de instituições de canais que favoreçam as articulações e mobilizações, para construção de agendas comuns e levantamento de prioridades. E, quando estas ocorrem, acabam por apenas representarem espaços de discussões de questões operacionais, esvaziando-se de uma postura ricamente encontrada na sociedade civil, na época da autocracia: a mobilização e articulação baseadas em um posicionamento político, buscando a ampliação dos direitos.

Assim, identificamos que as organizações do Terceiro Setor deixam a desejar neste aspecto. Tome-se, a exemplo o exposto nas palavras do representante da EPESMEL, quando considera que determinada parcela de culpa da hegemonia do Estado no espaço do CMAS, se atribui-se à própria omissão das entidades.

Consideramos ainda que, salvo a recente esfera de articulação e mobilização do Fórum das Entidades Sociais Católicas, lançado ainda no ano de 2009, pela Organização do Terceiro Setor “Cáritas Arquidiocesana de Londrina”, em

nenhum momento da entrevista foi percebido outro espaço de articulação e mobilização, isentas de iniciativas governamentais, uma vez que os relatos descreveram instâncias dos Fórum de Educação Profissionalizante e da Comissão do Serviço de Acolhimento Institucional, ambas com iniciativas e presenças estatais.

Percebemos então, que a articulação e mobilização das Organizações do Terceiro Setor, que atuam na esfera da Assistência Social, no município de Londrina, não demonstram em suas atuações as características dos movimentos sociais e das ONG,s que compõem outras vertentes da sociedade civil a que Gohn se refere, no item 1.3.

Isso posto, destacamos que esse fator terá que avançar para oferecer relações mais igualitárias com o aparelho do Estado dentro da Política de Assistência Social do Município, pois, salvo raras exceções, as articulações e mobilizações têm ocorrido na dependência de ações do poder público e não foram geradas genuinamente no seio dessas organizações, o que lhes impede o caráter de autonomia, tão importante para o Terceiro Setor.

Assim, consideramos que, com relação à articulação e mobilização, as organizações do Terceiro Setor, nas instâncias deliberativas da Política de Assistência Social, necessitam ampliar os atos de comunicação e interação com seus representados, para se interarem dos anseios e reivindicações de seus segmentos. Dessa forma, terão maiores condições de lutar, não somente por aspectos técnicos e financeiros da operacionalização da Política, mas acima disso, ampliarem os direitos, relativos à Assistência Social e se firmarem como parte integrante dessa política pública.

#### **4.3.3 O Fortalecimento Técnico-Político e Administrativo das Organizações do Terceiro Setor**

O fortalecimento técnico-político e administrativo das organizações do Terceiro Setor passa pela forma como exercem a gerência de seus serviços e como garantem a sua autonomia, nas decisões quanto aos diferentes trabalhos e dimensões de sua atuação.

Costa (2003) afirma que um dos maiores desafios das organizações do Terceiro Setor é melhorar a qualidade e eficiência da gestão institucional, ressaltando o modelo participativo como meio para atingir tal meta. Desse modo, percebemos a necessidade constante de se aprimorarem os trabalhos desenvolvidos por essas organizações, através de uma gestão participativa, que esteja atenta a todos os envolvidos, no enfrentamento das expressões da questão social.

A concepção de Gestão Institucional tem passado por muitas reflexões e estudos e, em se tratando de instituições da sociedade civil que atuam junto a políticas setoriais, tem-se observado e apreendido que, cada vez mais, há a necessidade de serem gerenciadas de forma técnica e profissional, com ênfase na participação de todos os atores sociais envolvidos.

Em decorrência, nesse momento histórico de profundas mudanças sociais, econômicas e políticas configuradas mundialmente, a gestão institucional ganhou importância relevante em todos os setores mas, de forma significativa no contexto das instituições que atuam no Terceiro Setor, especificamente junto às políticas sociais setoriais (COSTA, 2003, p. 99-100).

Em face das novas configurações das Políticas Sociais que apresentam regulamentações legais e parâmetros técnicos para a atuação em determinados serviços, concebendo ainda diversos atores de esferas distintas, operacionalizando ações que incidem diretamente ou indiretamente sobre as expressões da questão social, tem-se a necessidade de aprimoramento de suas práticas, no campo operacional e político, para garantir um trabalho profissional e fiel aos objetivos da organização.

Partindo dos pressupostos dessas novas configurações de atuação nas políticas sociais, Costa (2003) afirma:

Mas não basta o gestor institucional ter o domínio dessas leis, É necessário ter clareza da conjuntura em que elas foram gestadas e implantadas, do contexto social, econômico e político em que estão inseridas as instituições, os usuários e todos os sujeitos envolvidos. [...] Para o gerenciamento destas instituições é requerido um mínimo de percepção dos fatores econômicos, sociais e políticos que se imbricam e geram questões sociais que vão desembocar no dia-a-dia institucional (COSTA, 2003, p. 104).

Assim, temos como importante elemento de análise dessa unidade, a percepção da necessidade de uma gestão planejada, participativa e alinhada às regulamentações legais junto a suas práticas e que não fuja aos objetivos institucionais. Nesse sentido assume destaque o planejamento institucional.

Hoje, devido às demandas cada vez maiores, com um perfil que acompanha os problemas estruturais da sociedade, e com recursos cada vez mais escassos, as instituições necessitam obrigatoriamente de uma estrutura organizacional e funcional planejada e claramente definida (COSTA, 2003, p. 108).

O Processo de planejamento não é apenas um recorrente instrumento técnico, compreendendo algumas fases racionais e metodologicamente organizadas, mas também um exercício político. O processo de planejamento envolve reflexões sobre o objeto, aprofundamento de conhecimento sobre a realidade, concepções de mundo, entre outros aspectos, mas, em seu caráter político, envolve processos de decisões, o que, por sua vez, representa instâncias de poder, revela ideologias e concepções de mundo e contribui ou não para a autonomia relativa das organizações do Terceiro Setor.

O planejamento, como tarefa natural ao ser humano, é o processo de divisar o futuro e agir no presente para construí-lo. Assim, planejar é organizar um conjunto de idéias que representam esse futuro desejado e transformar a realidade para que esse conjunto nela se realize no todo ou em parte (GANDIN; GANDIN, 1999, p. 37).

[...] o planejamento político serve à transformação [...] o planejamento operacional serve a manutenção [...] o planejamento político nutre-se na ideologia, na filosofia, nas ciências, enquanto o operacional baseia-se na técnica. O primeiro busca estabelecer o rumo, firmar a missão da instituição, do grupo ou do movimento que está planejado; o segundo busca o fazer para a realização, a vivência de tal rumo e tal missão (GANDIN, 1995, p.37).

Portanto, todo processo de planejamento traz em si uma perspectiva teórica e ideológica que fundamenta, expressando a visão de homem, mundo e sociedade das pessoas envolvidas e determinando a direção das decisões e ações (COSTA, 2003, p. 110).

Trazemos, ainda, o contido no capítulo primeiro deste Trabalho, quanto à concepção de Gramsci sobre a teoria do Estado Ampliado, na qual Estado e Sociedade Civil se repelem e se complementam. Tal compreensão é fundamental

para entender a autonomia relativa das organizações do Terceiro Setor, como parte da sociedade civil, justificada através de sua base material, separada do aparelho estatal e na forma como legitima suas ações.

Faz-se necessário ressaltar, ainda, que, apesar de a sociedade civil ser identificada em todos os Estados, a maneira como se manifestará dependerá do grau de relação existente entre a Sociedade Política e a socialização manifestada na sociedade. É nessa relação de força que se dão as disputas de poder entre o aparelho estatal e as organizações do Terceiro Setor e se identifica o grau de autonomia relativa dessas última.

Assim, concebemos como fortalecimento técnico-político e administrativo das organizações do Terceiro Setor, seus processos de gerenciamento institucional - medidos principalmente junto às parcerias-, entendendo que os mesmos devem possuir planejamento participativo de todos os envolvidos nas ações da instituição, privilegiando aspectos técnicos e financeiros e as exigências legais, a fim de oferecer serviços de qualidade e garantir a profissionalização e a relativa autonomia institucional. É nesses moldes que traçaremos nossas reflexões, nesta unidade de análise.

Quanto à gerência dos serviços realizados pelo NUSELON, na relação de parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social, aquele relatou que a Instituição goza de autonomia para deliberar sobre as questões pertinentes aos seus serviços. Afirmou ainda que a Organização busca sempre estar alinhada aos parâmetros legais, tendo como baliza o plano de trabalho, documento este que embasa os investimentos e define metas para a execução do serviço. Percebemos a presença do posicionamento político, manifestado através da autonomia institucional e a preocupação com os aspectos técnicos e legais.

Nesse sentido, o NUSELON destacou que a Organização não sofre ingerência nas suas ações, mantendo a autonomia de comando em suas mãos. Ressaltamos que, durante a entrevista, o NUSELON descreveu que a autonomia na gerência de seus serviços é uma característica da qual a Organização não abre mão, não distinguindo diferenciações entre tipos de gestão dos seus serviços, parceiros ou com co-financiamento.

Em seus relatos, o NUSELON alega autonomia institucional. No entanto, confere que as diretrizes operacionais dos serviços sempre foram discutidas com a Gerência e a Diretoria de Proteção Social Especial, vinculadas à

Secretaria Municipal de Assistência Social. Aquela é responsável pelo acompanhamento do serviço conveniado com as entidades que executam serviços nesse grau de complexidade.

Assim, a Instituição relata que as deliberações são realizadas de comum acordo, de forma consensual e não de maneira arbitrária, por parte dos atores. Em sua fala, a Organização afirma que, mesmo diante de sua autonomia e deliberação conjunta, o NUSELON sempre esteve muito aberto às orientações da Secretaria Municipal de Assistência Social, para que, assim, segundo suas afirmações, os serviços estivessem de acordo com as exigências da Política.

Percebemos, nesse sentido, que a Organização sente-se autônoma, mesmo diante do estabelecimento de parcerias. Para ela, esse aspecto não condiciona a Instituição a uma ingerência e não afeta as suas concepções e prioridades. Suas afirmações levam a crer que não há intensos conflitos quanto à relação público privado, do modo como foi gestada essa relação, no período compreendido na pesquisa, ultrapassando as características dos segmentos da sociedade civil à época da autocracia, quando esta ficou conhecida como antítese da esfera estatal, como bem afirma Gohn (2005), no item 2.1..

Há aqui a plena manifestação de um posicionamento técnico-político que se apresenta alinhado à gestão governamental, a ponto de definirem estratégias e prioridades de forma consensual, o que, na opinião da Organização, não afeta e nem atenta a gerência institucional.

A autonomia relatada pelo NUSELON, quanto à gestão de seus serviços, não foi identificada com tanta clareza pela EPESMEL, pois esta destacou os diversos momentos em que a Organização se considerou limitada, principalmente no que diz respeito aos projetos intitulados de parceria, estabelecendo diferenciações claras entre seus serviços, no que se refere ao gerenciamento.

Na concepção da EPESMEL, há uma clara distinção nas categorias dos serviços realizados pela Organização. O entrevistado divide os mesmos em duas modalidades, sendo que na primeira os consideram como institucionais, com grande autonomia, impregnado de suas metodologia e carisma, sendo estes os serviços: Convivência Socioeducativa, Educação Profissionalizante e Cumprimento de Medidas Socioeducativas, cuja relação com a Secretaria Municipal de Assistência Social é mais distante. Nesse serviço, o entrevistado demonstrou que a Organização

realiza uma gestão mais alinhada aos desejos e aspectos institucionais, possuindo pleno gerenciamento de suas ações.

Com relação à segunda modalidade, refere-se àqueles projetos parceiros, executados conjuntamente com a Secretaria de Assistência Social, em que identifica restrições de deliberações e gerenciamento do Serviço, conferindo à Organização um papel secundário na elaboração e execução das propostas de intervenção, sendo estes os Projetos Sinal Verde, Acolhimento institucional e Apoio Sociofamiliar.

Estes programas que vou citar agora são programas parceiros, nós não temos a liberdade total, mas é trabalhado em parceria. Então, seria o apoio sociofamiliar, que atende o Bolsa Família, o Benefício Contínuo do governo federal, mas as técnicas são contratadas por nós; tem o Programa Sinal Verde, que é o programa de abordagem de rua, que trabalha com os moradores de rua, e lá tem funcionários do governo e funcionários nossos, então, é chamado projeto parceiro, depois temos programas de abrigos. Abrigar crianças que não têm onde ficar, ou que foram abusadas, nós temos quatro casas em Londrina, alugadas, também é projeto parceiro, também temos funcionários nossos, temos quatro casa nossas, cada casa tem nove crianças, onze, então estas casas aí também tem funcionários do governo e funcionários nossos [...] (EPESMEL).

Identificamos que, de acordo com os relatos da EPESMEL, os serviços de Convivência Socioeducativa, Educação Profissionalizante e Cumprimento de Medidas Socioeducativas também recebem financiamento do governo municipal. Entretanto, o entrevistado mantém uma divisão clara destes, diferentemente dos que foram expostos anteriormente, colocando somente aqueles como projetos parceiros, dos quais destaca, como características, a restrição da autonomia institucional, a incidência de funcionários advindos da esfera estatal e esfera privada, na consecução de um mesmo serviço e a dificuldade de gerenciamento, isento de interferências governamentais.

Nesses relatos, ficam evidentes as afirmações de Falconer e Vilela (2001), expostos no item 1.3 deste Trabalho, quando defendem que, persiste na atualidade uma relação de ingerência do Estado para com as organizações da sociedade civil, existindo muitas organizações situadas na esfera privada, mas criadas e financiadas pelo poder público.

Em que pese à criação da EPESMEL não estar vinculada diretamente ao poder público, permanece aqui a impressão de que os projetos

parceiros se adaptam justamente às características afirmadas pelos autores, criando, assim, serviços paraestatais que violam duas características das organizações do Terceiro Setor: a autogovernabilidade e a base material instituídas fora do aparelho estatal.

Para a EPESMEL, há uma distinção clara entre o que são serviços institucionais e serviços parceiros. Nessa linha, conforme se observa abaixo, percebemos, nas afirmações da entidade, que a parceria torna-se apenas como aporte jurídico e administrativo para execuções de ações do poder público e algo à parte do gerenciamento institucional.

CREAS I ficou ali, o Projeto Sinal Verde, CREAS II seria o Projeto Murialdo. Então o que acontece, quem está mais ligado a nós, a sede central é o Projeto Murialdo, então, tem aqui (sede) e o Projeto Murialdo que tem mais cara nossa, aí tem o Projeto Sinal Verde, abordagem de rua que é mais cara governamental, Casa Abrigo mais governamental, nós temos funcionários nossos trabalhando lá, contratado, mas...a nossa cara não aparece tanto lá, estamos apagados, é mais como um guarda chuva, tu não dá as diretrizes, é mais o governo que dá as diretrizes. Agora o Projeto Murialdo não, o Projeto Murialdo é nosso. (EPESMEL)

Então é cara governamental, você não manda nada praticamente, pouca coisa, a única relação nossa ali é para contratar os funcionários, a gente participa junto nas entrevistas. Agora no comando do dia a dia, de executar as tarefas do dia a dia, é o governo ali que fica na coordenação. Então são projetos parceiros, mas, na verdade você não tem autonomia. Então são os dois projetos que você não tem muita autonomia, não temos autonomia para a EPESMEL, para mim, não sei se é uma coisa boa ou ruim, para o governo é ótimo, que deixa de pagar vários impostos (EPESMEL).

Identificamos uma ingerência que atenta sobre as característica de autonomia na gestão de seus serviços conferida como uma das características das organizações do Terceiro Setor. Em que pese tais serviços serem executados em parceria com o poder público, vimos claramente com base nos relatos, que na concepção da Organização, os serviços parceiros não deixam espaços para a impressão dos desejos da Entidade, sendo esta apenas um apêndice que viabiliza a execução de um serviço externo as suas deliberações.

Para mim, não sei se é uma coisa boa ou ruim, para o governo é ótimo, porque deixa de pagar vários impostos, tu facilita para comprar algumas coisas, para o governo é mais amarrado. Para nos, nós perdemos a nossa identidade, você não pode colocar muito a filosofia da instituição nestes projetos parceiros, Sinal Verde e Casas Abrigos (EPESMEL).

Com base no capítulo segundo deste Trabalho, no item 2. 2 em que Colin e Fowler afirmam a primazia de responsabilidade conjunta do Estado e da sociedade civil na execução da Política de Assistência Social, tendo no Estado seu principal responsável, questionamo-nos se seria esse o papel das organizações do Terceiro Setor na execução dessa Política. Ou ainda, se seria esta a intenção legal da LOAS a se referir ao comando único das ações, também descrito no mesmo item deste Trabalho.

Não obstante, a EPESMEL considerou que os projetos denominados parceiros, ou com gestão compartilhada, sofrem uma indefinição das características de seu gerenciamento. Na concepção da Organização, há uma indefinição do que vem a ser um projeto com gestão compartilhada. Houve ainda um adiantamento por parte de alguns envolvidos para deliberar em favor de algo que, em sua opinião, não passou por uma discussão mais aprofundada.

Foi levantada esta questão do compartilhado. Qual era minha sugestão? Primeiro antes de votar qualquer coisa vocês tem que estudar o que é o compartilhado? O compartilhado vai ser os serviços ou o mando? Como que vai ser? Então até hoje ninguém sabe o que é o compartilhado, o que é um projeto compartilhado? Quem é que vai mandar, é o gov ou o não gov? Quem é que vai ter maior poder? O gov ou não gov? Como vão se dar as relações entre coordenação e educadores? Aprovaram uma coisa e disseram: primeiro vamos aprovar e depois vamos estudar. A idéia era assim, primeiro tu aprova no Conselho, e depois vai estudar o que é. Falei assim: no meu ver está errado isso aí, como tu vai aprovar uma coisa sem saber o que é? Primeiro tu deveria estudar o compartilhado. O compartilhado significa que a diretoria sempre vai ser da EPESMEL, o compartilhado vai ser neste sentido?. Como está ligado a toda a rede...então, é um trabalho em rede, a gente gostaria que alguém técnico da Prefeitura estivesse ao menos uma ou duas vezes na semana para ter conhecimento e dados, o que pode ajudar, ter um relacionamento com o público, daí sim, eu entendi um compartilhado assim (EPESMEL).

O aspecto da Gestão Compartilhada está descrito na PNAS, ao se referir à responsabilidade conjunta das esferas municipais, estadual e federal, na consecução de um determinado fim, retirando a característica estanque de um serviço ser somente executado por um ente federado. Vimos também no capítulo terceiro deste Trabalho, que o SUAS condiciona a sociedade civil como papel preponderante na implantação e implementação de seus serviços. Questionamo-nos se tais aspectos estão sendo operacionalizados ou há a primazia pela redução da base material do Estado para atender a uma política de orientação neoliberal,

minimizando a atuação política das organizações do Terceiro Setor e relegando a estes apenas aspectos administrativos.

De acordo com os relatos, percebemos que essa característica (Gestão Compartilhada) chegou a ser discutido no CMAS, porém longe de encontrar um consenso, uma vez que uma das Organizações que mantem serviços parceiros com a Secretaria Municipal de Assistência Social, nesses moldes, não apresenta satisfação sobre o que vem a ser a execução de um projeto ou o serviço de forma compartilhada.

Ainda com relação a gerências dos serviços executados pela EPESMEL e pelo NUSELON, em parceria com o poder público, a Secretaria Municipal de Assistência Social relatou que esta é de responsabilidade das duas Gerências deste Órgão: Gerência de Serviços de Alta Complexidade e Gerência de Serviços de Média Complexidade, para que ambas dêem as diretrizes e orientações pertinentes ao trabalho.

Com relação à EPESMEL, a profissional destaca que os serviços considerados parceiros estão vinculados diretamente a essas duas gerências. Afirma que a Gerência de Serviços de Média Complexidade está responsável pelo serviço do antigo Sinal Verde (atualmente CRAS I) e que esta é realizada pelas duas partes, Instituição e Poder Público. Porém essa não é a impressão que se configura nas interpretações da Instituição.

No que diz respeito aos serviços de Acolhimento Institucional, realizados em parceria com a EPESMEL, a entrevistada afirmou que esse é gerenciado somente pelo poder público municipal, como podemos observar abaixo:

No serviço de Acolhimento Institucional não. O diretor da Instituição participa de algumas discussões, principalmente na parte financeira, na parte de contratação, na parte funcional da equipe de trabalhadores. Mas, a ação a metodologia de trabalho é por conta da Secretaria de Assistência Social (SMAS).

Nesse aspecto, interrogamo-nos até que medida os projetos parceiros realmente se vinculam por responsabilidades recíprocas e gestão compartilhadas?

A EPESMEL manifesta-se incomodada com a gestão dos serviços de forma compartilhada, tanto pelos aspectos jurídicos e administrativos, como pelos

aspectos de autonomia e metodologia que atentam sobre a gestão institucional e nada acrescentam significativamente para seu aprimoramento.

Até a gente não acha legal isto, por que tu fica mais como um guarda chuva, tu não apita muito, fica mais para contratar funcionários, vai lá dá uma formação, mas, se dá um processo, há complicações. Aí a Prefeitura cai fora...Neste Projeto tu não coloca tua espiritualidade e tua missão porque fica muito com cara governamental...A nossa marca deveria ser a marca de Murialdo, mas como não é você que gerencia no dia a dia, é o governamental que está lá no dia a dia, então tua imagem fica apagada (EPESMEL).

Percebe-se, novamente, que tais projetos não são considerados como parte integrante dos serviços institucionais, mas sim um claro aporte para apenas execução de algo já determinado, do qual a Instituição não fez parte. Assim, cria-se a figura de um híbrido que ora se apresenta como governamental, ora como pertencente ao Terceiro Setor, limitando a possibilidade de autonomia relativa na condução do trabalho, visto que, como descrito acima, o papel institucional fica mais como administrativo, não contribuindo muito para seu aprimoramento técnico-administrativo, enquanto agente transformador junto a essa Política.

A Organização também se manifesta contrária à Política de Assistência Social nos moldes dos serviços com Gestão Compartilhada, relatando que não busca o distanciamento da esfera governamental, mas deixa subentender o desejo de se manter um distanciamento plausível entre as duas esferas, poder público e organizações do Terceiro Setor, para que, assim, haja a autonomia necessária para ambos os serviços.

Identificamos o conteúdo expresso na LOAS e detalhado no capítulo segundo, item 2.2 deste Trabalho, quando a LOAS, em seu artigo Art. 1º, salienta que a Assistência Social é desenvolvida através de ações integradas do poder público e da sociedade civil. Não obstante, como já acrescentado neste mesmo item, por Colin e Fowler (1999), a responsabilidade da Assistência Social é do poder público e da sociedade. Nesse sentido, o comando único não deve ignorar as especificidades dessas organizações, avançando sobre seus limites institucionais e impondo seu modo de gestão, ignorando a distinção entre as suas bases materiais.

A EPESMEL enfatiza que os serviços existentes na Política de Assistência Social do Município são de grande relevância e de alta qualidade. No

entanto, considera que a postura impregnada até então poda aspectos essenciais das entidades e considera esse aspecto um limite a ser superado.

A Política deveria valorizar mais as entidades, deixar ser mais independente. Claro que o profissional da Prefeitura deve ir lá fazer a visita, mas não querer ficar ditando tudo. Deve deixar certa liberdade para as entidades serem o que são, e tu sente mais felicidade em executar uma coisa. Eu acho importante o Projeto Sinal Verde, é modelo aqui em Londrina, é um dos serviços mais bem executado aqui na região e no Estado, mas tu como entidade, tu sente triste, por que perde um pouco a tua liberdade de ser, de se expressar, teu jeito, tua filosofia. Então fica uma coisa técnica, é um serviço técnico, bem feito, mas falta sua espiritualidade.

Nesse sentido, a Secretaria Municipal de Assistência Social afirmou que, com relação à questão dos serviços executados pela Política, em parceria com o poder público e as organizações do Terceiro Setor – cujo conteúdo já foi exposto na primeira unidade de análise.

Se nós pensarmos o que é parceria? Parceria deveria ser meio a meio, 50% lá e 50% aqui, se não, não seria parceria, e neste sentido a gente acaba financiando quase a totalidade das ações. Quando a gente fala de apoio a entidades na forma de subvenção, que é apoio financeiro, apoio financeiro não é parceria. O Conselho entende que precisa melhorar, qualificar aquela ação, então, dentro daquele recurso que a Instituição aplica (no serviço), o poder público repassa mais um apoio financeiro para melhorar [...] Não entendemos como parceria, por que subvenção é apoio financeiro [...] Então a parceria hoje, o poder público financia quase que a totalidade de seus custos, e no apoio financeiro acaba que repassando quase 40% a 50% do total dos custos [...]

Então, a parceria hoje, o poder público financia quase que a totalidade de seus custos, e no apoio financeiro acaba que repassando quase 40% a 50% do total dos custos (SMAS).

Não há identificação entre o conceito idealizado e o real executado, no que vem a ser parceria e cofinanciamento, a partir da base de financiamento. A SMAS destaca, ainda que, com relação aos serviços executados diretamente pela esfera estatal, os quais não possuem características de parceria, e são executados única e exclusivamente com os recursos financeiros, infra-estrutura e recursos humanos estatais, considera-se que somente existe no município o serviço do CRAS, vinculado a Proteção Social Básica.

Entretanto, o apoio administrativo que está vinculado à concessão de benefício do cupom de alimentos<sup>11</sup> é realizado com funcionários de uma organização privada, o PROVOPAR – LD. Relatou que embora este ainda execute esse apoio, já há uma perspectiva de mudança deste aspecto, sendo que a intenção é manter o CRAS genuinamente um serviço estatal.

Porém, serviços como o acolhimento institucional, Programa Sinal Verde entre outros, executados por meio da relação entre poder público e organizações do Terceiro Setor, denominados de “parceria”, são intitulados, até mesmo por outras entidades, como ações governamentais e assim identificados, como encontramos nas referências desta citação já elencada na unidade 4.3.1 de análise deste Trabalho. “Não é este público que vem para o NUSELON, estes vão para outro abrigo, o municipal [...]” (NUSELON).

“O Projeto Sinal Verde não mistura, porque é governamental, então trazer governo aqui para dentro é muita confusão” (EPESMEL).

Nesse relato do NUSELON, fica expresso que o abrigo a que se refere diz respeito ao projeto executado em parceria com a EPESMEL. O mesmo afirma a EPESMEL ao se referir ao Sinal Verde. Encontramos ainda traços dessa mesma afirmação quando o NUSELON aponta, na unidade de análise 4.3.2, que as reuniões da comissão de acolhimento institucional contavam com a presença de representações de “instituições governamentais”. Identificamos que se referia aos serviços executados em parceria, neste tipo de atendimento. E, ainda, em outra citação, a respeito da melhoria dos serviços de Acolhimento Institucional, identificamos que se referia aos serviços executados em parceria nesse tipo de serviço.

Porém havia alguns momentos das instituições sozinhas, por que nesta comissão, não era só as instituições não governamentais. Abrigo por exemplo, a gente tinha só quase não governamentais, uma ou duas governamentais, agora que nós temos mais unidades governamentais, que é o poder público mesmo ali, fazendo o serviço, melhoraram muitos os abrigos governamentais, uma estrutura assim muito boa [...] (NUSELON).

Percebemos, com base nas entrevistas, que esses serviços, identificados como de Gestão Compartilhada entre a EPESMEL e a Secretaria

---

<sup>11</sup> O Cupom Alimentação é um benefício municipal referente ao Art. 22 da LOAS operacionalizado pelo Provopar-LD.

Municipal de Assistência Social, despontam mais como um aporte administrativo do poder público do que propriamente uma gestão compartilhada entre duas esferas distintas. Consideramos também que, em nenhum dos projetos citados como parceiros, a iniciativa partiu genuinamente das organizações do Terceiro Setor. Aquelas sempre estavam vinculadas à esfera estatal conforme descrito no item 3.4 deste Trabalho.

Porém, consideramos que o Programa Sentinela, que se baseou em uma proposta nacional, executada no Município por uma organização do Terceiro Setor (NUSELON) e com apoio do poder público municipal, não relatou dificuldades de autonomia e presença de ingerências, possuindo esse programa, também, aspectos de gestão compartilhada e caracterizado como projeto parceiro.

Essa autonomia, identificada na gerência dos serviços do NUSELON, apresenta-se parcialmente com relação à escolha da equipe técnica que é alocada junto aos seus serviços ditos parceiros. A Organização afirma que, no Acolhimento Institucional, o processo de escolha do profissional fica inteiramente a cargo da Entidade, respeitando alguns critérios técnicos e legais, quando, por fim, se utiliza de recursos do Fundo da Infância e Adolescência – FIA. Destaca o NUSELON que a Secretaria Municipal de Assistência Social não indica os profissionais que deverão ser contratados para os serviços.

Já, com relação ao Programa Sentinela, o NUSELON descreve que o processo de manutenção e ampliação do quadro técnico desse Serviço foi realizado conjuntamente com o poder público municipal, revelando uma dada distinção na modalidade de parceria.

Quando o NUSELON chegou aqui, (Sentinela), já tinha uma equipe, eu fui a última que cheguei, porque a primeira equipe já estava no ano de 2002. [...] Então tinha uma equipe, desta equipe nós temos somente três pessoas que estão aqui, mas eles passaram por todos os processos de seleção. De lá para cá, todos os momentos que nós precisamos contratar pessoas, nós fizemos um processo de seleção, o NUSELON com representação, a Secretaria de Assistência com representação também nesta comissão. Então fizemos juntos o processo [...] Eu acho que isto dá tranquilidade para a gente também [...] É da Instituição, claro, a Instituição tem voz, mas eles vieram, colaboraram, ajudaram a gente a pensar em critérios, em tudo, e eu sempre vejo isto como algo bom e importante (NUSELON).

Nesse sentido, a fala fica um tanto contraditória no que se refere à autonomia de escolha dos profissionais, uma vez que há participação direta

do ente financiador que, de forma preponderante, interfere no processo de escolha dos funcionários, descrevendo-o mais adiante como um processo de seleção compartilhada, a que se submete o serviço.

Com relação à contratação dos funcionários para a execução dos projetos ditos parceiros, a EPESMEL relatou que essa atribuição fica a cargo da Instituição, porém, sob a influência dos coordenadores de cada Serviço. Isso permaneceu até 2009 quando, segundo relatos do entrevistado, há a necessidade de serem elencados critérios e divulgados editais de contratação. Considera, ainda, que a decisão sempre coube à Organização e que já houve vezes de discordância em manter um funcionário ou dispensá-lo, cabendo a decisão final sempre à Entidade.

No que diz respeito à contratação de funcionários para execução dos serviços parceiros, as entidades sofrem influências do poder público municipal, porém, não tão incisivas a ponto de determinar qual profissional deverá estar alocado no serviço, preservando uma certa autonomia relativa. Identificamos, com base nos relatos, que esse aspecto de influência governamental se faz presente somente nos projetos os quais são considerados parceiros, mas preservando a responsabilidade da Organização na deliberação final sobre a composição de seu quadro técnico. Nos demais serviços, executados com maior autonomia das organizações e que contam também com o apoio dos recursos financeiros municipais, essa influência não foi percebida nos relatos.

Quanto ao planejamento de suas ações, as entrevistas demonstraram que as Organizações aqui citadas, de alguma forma, executam esse processo, apesar de considerarem que há a necessidade de aprimorar esse aspecto em suas Instituições.

Nesse sentido, o NUSELON considera que há a necessidade de um planejamento atualizado, que privilegie uma análise crítica, buscando superar a condição de necessidade dos serviços. Assim, acrescentou que esse processo ainda possui falhas. Destaca que a Instituição, como um todo, apresenta um processo de planejamento para operacionalização de suas ações. Porém afirma que esse é mais detalhado através de seus serviços, os quais realizam seus próprios processos e que, por sua vez, irão compor o planejamento institucional. Tal situação é justificada em face da diversidade do Serviço, que apresenta suas particularidades ressaltadas.

Assim, a entrevistada justifica que cada serviço executa seu planejamento e que este será parte do processo de planejamento geral do NUSELON. Também considera que a Organização conta com mais de sessenta funcionários e que buscar um planejamento estratégico com a participação de todos seria muito difícil, contudo, esse processo de agrupamento de planos de serviços, para a construção de um planejamento institucional, acaba por ficar sob a responsabilidade da direção.

Nesse sentido, ainda afirma que todos os serviços da Instituição compartilham dessa mesma visão, ou seja, o plano deve ser realizada por sua equipe técnica e com a participação de todos. Acrescenta que a apresentação do plano de trabalho é condição essencial para a realização de parcerias com o poder público municipal e até mesmo pelo CMDCA, sendo uma das condicionalidades para firmar convênio com a Secretaria Municipal de Assistência Social.

Com relação à EPESMEL, a entrevista identificou que ocorre nessa Instituição a elaboração de um plano que abrange o período de três anos, denominado como plano plurianual. Este contempla todas as atividades da Organização durante esse período. Apesar da existência desse processo, enfatiza que não houve a possibilidade de um planejamento estratégico mais abrangente, até mesmo pelas multiplicidades de suas ações e pela questão do número de funcionários: mais de quinhentas pessoas. “Eu hoje estou com 580 funcionários na EPESMEL com carteira assinada”. (EPESMEL).

A Instituição tem ciência de que esse processo de planejamento mais estruturado é necessário e aponta que seu plano de ação ainda apresenta limitações. Relatou que o plano plurianual contempla as grandes linhas de atuação, ficando o detalhamento das mesmas para seus projetos específicos. Afirma que esse processo se deu com a conglomeração dos diversos planos setoriais, executados pelas equipes responsáveis pelo serviço.

Então não dá para chamar todo mundo e juntar, porque é muito complicado, cada um tem seu ritmo diferente, então o que acontece? Cada um no seu local faz o seu, e depois só a diretoria faz um amplo. Então, faz um somando o todo, mas cada um tem o seu (plano) local. Para elaborar o geral, sempre esteve só a diretoria. Então depois a diretoria faz reuniões à parte com cada projeto... Mas não é feito como o ideal, chamar todo mundo e construir. Até hoje, desde quando fundou a EPESMEL nunca foi feito isto [...] Aqui na sede todo mundo senta junto e faz. Aqui, só aqui (EPESMEL).

Assim, nota-se uma distinção na elaboração do processo de planejamento, uma vez que os serviços ao alcance da coordenação possuem uma metodologia de planejamento mais apurada, assim como apontaram os aspectos de sua operacionalização. O entrevistado chega a afirmar que, atualmente, existem três polos de planejamento distintos na EPESMEL São os projetos realizados em sede (convivência socioeducativa e ensino profissionalizante), o Projeto Murialdo e os projetos parceiros, realizados com o poder público municipal.

A EPESMEL afirmou que cada membro da diretoria fica responsável por acompanhar um serviço, para que assim as obras sejam monitoradas satisfatoriamente. Enfatiza, ainda, que todos os serviços realizam reuniões semanalmente, deixando assim, a diretoria mais próxima da execução dos mesmos, para que tenha uma visão mais ampla de todos, uma vez que, segundo o entrevistado, a diretoria também executa reuniões semanais.

A direção da obra tem reuniões toda a semana, na terça à noite, sempre. Nós vimos passando nos vários espaços da EPESMEL, tudo que é problema a gente traz para cá. Eu ainda faço reunião lá no Projeto Murialdo, uma vez por mês tenho reunião com a equipe do Projeto Murialdo, porque lá eles têm planejamento semanal, mas uma vez por mês eu participo da reunião delas e escuto todos os problemas... A gente vai lá, vê os casos, qual a relação com a escola, qual a relação com o juiz, com a promotora (EPESMEL).

Percebemos que aqueles serviços que não são definidos como parceiros recebem uma forma de planejamento e acompanhamento participativo por parte da Organização. No entanto, chama-nos a atenção a elaboração do processo de planejamento dos programas concebidos como parceiros como, o Projeto Sinal Verde – CREAS I.

O Projeto Sinal Verde não mistura, porque é governamental, então trazer governo aqui para dentro é muita confusão, então governamental tem que seguir as diretrizes da Prefeitura, se não já dá confusão. Sinal Verde não vem para cá para o planejamento, fazem lá, Casas Abrigos também, é um projeto parceiro, não vem para cá, eles é que fazem o planejamento lá, então à gente só tem conhecimento, tanto projetos de Casas Abrigos e Sinal Verde, eles fazem o planejamento lá, muitas vezes com funcionário da Prefeitura, estatutário, ela vai dizer o que vai ser feito, nós estamos mesmo mais no setor administrativo de contratar funcionários (EPESMEL).

Fica-nos evidente, nesse ponto, que programas como os citados são apenas um apêndice da Instituição, sendo que esta não os contempla como parte integrante de seus serviços, inclusive em seus planejamentos, mas sim, como um aporte para execuções de serviços de caráter público estatal, à medida que se refere a eles como serviços governamentais. Percebemos a ausência de gerenciamento desses serviços por parte da Organização, relegando esta a um papel secundário distante das decisões técnicas-políticas do serviço, o que já ressaltamos que não acrescenta muito, com relação ao seu aprimoramento. Por outro lado, perde também o poder público, por não contemplar a participação deste ator no processo e perde ainda a Política como um todo.

O Projeto Sinal Verde e Casa Abrigo, os projetos que são denominados parceiros. A Secretaria realiza a parte de acompanhamento, execução do plano de trabalho, detalhamento de determinadas ações, que ações que serão realizadas, planejadas. Estas são mais a nível dos estatutários, as pessoas contratadas pela Secretaria de Assistência que estão trabalhando neste projetos. São eles que, juntos com os educadores montam o plano de trabalho, o plano de ação. O plano de aplicação, de gastos é montado sempre pela EPESMEL, com influência deles. Porém tem algumas vezes que acrescenta alguma coisa e eles mandam de volta, dizem: "Não, está faltando acrescentar isto, que a gente vai gastar. Então, eles fiscalizam muito, porque tem os estatutários aqui dentro. Na parte financeira, gastos, assim é nosso, Projeto Sinal Verde e Casas Abrigos. Agora a parte de coordenação, de chamar a atenção dos coordenadores, é tudo governamental (EPESMEL)

Enfatiza que o processo de planejamento do serviço de apoio sociofamiliar também não é realizado pela Organização, ainda que o mesmo seja montado pelos profissionais da EPESMEL, contratados para trabalhar nesse serviço.

Relata que esse processo, no referido serviço, não contempla a participação efetiva da Organização, de forma geral, ficando com uma roupagem governamental. Considera que, no ato do convênio, a Organização tem ciência da proposta, mas, em sua deliberação cotidiana, não há contemplação de uma participação mais incisiva da EPESMEL. Afirma que a Entidade tem acompanhado seu desenvolvimento de forma mais distante, recebendo ainda um relatório mensal sobre o serviço prestado.

O distanciamento dos projetos parceiros também foi identificado no processo de monitoramento. "Casa Abrigo também tem uma reunião por mês entre

eles, nós participamos pouco, o ano passado eu fui a uma reunião o ano todo, é mais o governo [...]. Nestes últimos anos fui uma reunião e olhe lá”. (EPESMEL).

Quanto a esse aspecto, a Secretaria Municipal de Assistência Social acrescenta que o plano de trabalho dos serviços parceiros são construídos de forma conjunta e não isoladamente por um dos atores. Relata que esse aspecto se dá principalmente pelo fato do gerenciamento dos recursos serem realizados pela Instituição parceira e não pelo poder público municipal. Afirma que essa discussão é realizada com a Instituição, e que no momento do edital de chamamento para gerir o serviço, colocam-se as necessidades dos mesmos, levando as organizações a se apresentarem, caso satisfaçam essas exigências.

A entrevistada aponta que, nos serviços realizados de forma parceira, há, além do financiamento, um trabalho de orientação técnica, que é realizado pela Secretaria aos seus entes parceiros, dando apoio para que essas organizações possam executar as ações dentro do que diz a Política de Assistência Social e, assim, melhor satisfazer a oferta do serviço.

A Secretaria Municipal de Assistência Social destacou que a participação das organizações do Terceiro Setor na realização dessas parcerias é de grande relevância, visto que agregam conhecimento e experiência, em sua área de atuação, aprimorando e elevando a qualidade do serviço prestado à população.

A participação das instituições é muito importante também porque, por exemplo, na pessoa da coordenação do NUSELON, esta técnica tem um conhecimento amplo, e ela tem articulado com a rede, os trabalhos que eles fazem em parceria com o Ministério Público, Polícia Militar, com os outros órgãos para fazer batidas de madrugada...para verificar denúncias de abusos e etc. Se não fosse assim, seria complicado. Então eu penso que estas parcerias têm apresentado resultado por causa disto, porque tem alguém da sociedade civil neste trabalho (SMAS).

Nota-se nesse trecho, a exaltação da participação da sociedade civil e o respeito aos conhecimentos por ela acumulados. Por conseguinte, acrescenta que não sabe se haveria o mesmo impacto positivo do Programa Sentinela, caso o serviço fosse executado de forma integral pelo poder público municipal. Essas observações contrastam com o exposto pela EPESMEL, visto que aqui aparece a participação mais incisiva nos aspectos técnicos e uma gestão mais participativa nos serviços.

De acordo com o descrito no item 3.4 deste Trabalho, conforme afirma Jonas (2006), a Secretaria Municipal de Assistência Social optou por uma linha de gestão a que se refere como “terceirização”, ao passo que, considera que muitas das ações dessa Secretaria são desenvolvidas por organizações do Terceiro Setor, as quais a autora denomina “instituições particulares”.

Destacamos, ainda, com base no mesmo item desta pesquisa, que, das quatro estruturas em que estava alicerçada a Secretaria (1. Proteção Social Básica – 2. Proteção Social Especial – 3. Aprimoramento da Gestão – 4. Projetos Especiais), a segunda estrutura contempla somente projetos realizados em parceria: Serviço de Proteção Especial a Pessoas em Situação de Rua – Sinal Verde (Parceria EPESMEL); Serviço de Proteção Especial a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência e Exploração Sexual – Sentinela (Parceria NUSELON); Serviço de Proteção Especial de Medidas de Proteção Sócio-educativas em Meio Aberto – Murialdo (Parceria EPESMEL) - Serviço de Abrigo (Parceria EPESMEL).

Jonas (2006) também adverte que a opção por realizar parceria com as organizações do Terceiro Setor levou a Secretaria a ter números elevados de cargos de gerências e coordenação, o que a autora afirma ser essa característica decorrente de uma necessidade de maior controle administrativo.

Percebemos que a Secretaria Municipal de Assistência Social, ao realizar os serviços parceiros, não fugiu da lógica da publicização a que se referiam Behring e Boschetti (2007), no item 1.3 deste Trabalho, quando tratou do Plano Diretor de Reforma do Estado.

Mesmo diante dessa opção, identificamos que as organizações do Terceiro Setor não perdem de vista seu papel protagonista de se contrapor ao poder autoritário do Estado, sentido nas insatisfações com o modelo de gestão assumido, ou na relação estabelecida, que conferiu à entidade NUSELON a autonomia relativa relatada nas entrevistas para demonstrar sua capacidade técnico-política e administrativa e merecer destaque da Secretaria Municipal de Assistência Social, o que advoga a favor de que a parceria não influenciou negativamente nas gestões dos seus serviços.

Identificamos, ainda, nas entrevistas, indícios que apontam para um maior desenvolvimento técnico-político das organizações quando estas debatem com o poder público sobre seus limites e as exigências da relação de parceria. Chegam a enfrentar as exigências do poder público municipal para que não haja

prejuízo para as entidades, na execução do serviço, como podemos ver neste trecho da entrevista com o NUSELON.

Esses dias eu estava lá ouvindo uma fala muito atravessada com as entidades. Assim, como se fossemos pessoas que estivéssemos lá e não soubéssemos nada de nada, não conhecêssemos nada de nada, e fizéssemos quase sempre tudo errado. Eu fiquei ouvindo e me deu uma indignação daquilo, naquela fala ali, eu sei que não é uma coisa geral. Eu disse: você está dizendo de um jeito como se a gente fizesse tudo errado, e não é assim, eu acho que este tom com as entidades não está bom, porque aqui, esta orientação que você está dando, você já poderia ter dado, você está dando em cima da hora, poderia ter dado quatro dias antes, para que a gente tivesse tempo hábil para fazer. Nós não estamos tendo tempo hábil, e não vamos conseguir fazer do jeito que você está pedindo. Então ela disse: “Há, mas então, o convênio não vai ser assinado”. E então eu disse: Não. Então eu vou falar com a gestão pública para agilizar, porque, as entidades não podem ser prejudicadas assim (NUSELON).

No entanto, argumenta que embates como esses são justificados pelo fator humano das relações. Em sua opinião, essa questão é determinante na execução das parcerias, ressaltando que, caso houvesse pessoas com maior abertura de negociação, cenas como essa poderiam ser evitadas, favorecendo o equilíbrio na relação do poder público com as organizações do Terceiro Setor, evitando o autoritarismo.

Aí eu saí e fui no gabinete falar com a Secretária, e disse: “Olha, ou nós somos parceiros, e aí nós temos uma relação realmente de respeito, de entendimento, ou nós não somos parceiros, porque não dá para falar de parceria somente em uma hora e na outra hora ter este tratamento” (NUSELON).

O NUSELON acrescenta que muito se avançou com relação às parcerias entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e as Organizações do Terceiro Setor, mas, no entanto, aponta que muito ainda há por caminhar. “Melhorou muito, mas as parcerias são realizadas por pessoas, e as pessoas são diferentes, têm visão diferente sobre as entidades. A visão de quem operacionaliza as parcerias. Que visão elas tem das entidades?” (NUSELON).

Atribuem-se tais conflitos às concepções de mundo de quem está à frente da operacionalização da parceria, não correlacionando, ainda que

momentaneamente, seu processo estrutural, transferindo o ônus a culpabilidade e à compreensão do indivíduo.

Percebemos que as organizações do Terceiro Setor, vinculadas à Política Municipal de Assistência Social, vêm desenvolvendo seu aparato técnico-político e administrativo, incondicionalmente à formulação das parcerias com o Poder Público Municipal. No entanto, não podemos nos distanciar do conteúdo exposto no item 3.3, em que Souza (2005) afirma que um dos processos marcantes da gestão de 2001 a 2004 foi o processo de formação continuada da rede socioassistencial.

Sem dúvida, essas formações contribuíram, significativamente, para esse processo. Mas, longe de apoiar o desenvolvimento dessas organizações olhando apenas para às formações fornecidas pelo poder público municipal, consideramos que entidades como as que se prestaram aos depoimentos, possuem uma historicidade de longa data e uma experiência que confere ao Terceiro Setor a legitimidade que vem alcançando no cenário nacional.

Visualizamos, com base nas entrevistas e no referencial teórico construído neste trabalho, que muitos são os desafios para a busca de um melhor aprimoramento técnico-político e administrativo das organizações do Terceiro Setor que realizam serviços junto à Política de Assistência Social neste município.

Percebemos que essas Instituições, quando executam serviços de iniciativas governamentais, apresentam-se mais limitadas se comparadas aos projetos de iniciativa própria, mesmo que algumas consigam lidar melhor com tal situação.

Assim, a nossa análise identifica fatores que apontam para um retrocesso, quando muito uma estagnação no protagonismo desse segmento da sociedade civil organizada, visto que essas organizações em muitos serviços configuram-se apenas como aporte físico e operacional de iniciativas estatais que não repercute em avanços propriamente ditos para o conjunto das organizações e seu aprimoramento de gestão. E, não imprimem, em muitos casos, a sua participação nos processos decisórios, sendo privada do processo de gestão participativa dos serviços.

Ainda que os serviços dispostos ao conjunto da população se apresentem, na opinião dos atores, como de alta qualidade, a forma de gerenciamento e operacionalização deve ser objetos de reflexão para que

contemplem o fortalecimento técnico-político e administrativo de todos os envolvidos e não de apenas alguns. Mesmo porque, como já apontamos aqui, o processo de planejamento e gestão participativa favorece as chances de êxito na operacionalização dos serviços e é condição legal e essencial para essa Política.

#### **4.3.4 Consolidação Do Modelo De Gestão Da Assistência Social Em Londrina Como Política Pública, Baseado Nas Parcerias Com As Otss**

Nesta unidade, nos comprometemos a refletir, com base no referencial teórico e nas entrevistas realizadas, até que ponto a gestão da Assistência Social de Londrina, exercida nos período de 2001 a 2007, consolidou-se como uma Política Pública, através das parcerias efetivadas com as organizações do Terceiro Setor. Nesse sentido, trazemos sucintamente o que entendemos por políticas públicas para então procedermos à análise.

Oliveira (2008) enfatiza que as políticas públicas surgiram dos embates entre sociedade civil (movimentos sociais) e aparelho estatal no século XIX, como forma de respostas do Estado às expressões da questão social.

As políticas públicas têm sua origem nas relações de força de uma sociedade que, em embates constantes, formará o conjunto de decisões tomadas no interior do Estado. Compreendida como estratégia governamental de intervenção nas relações sociais, as políticas sociais surgiram apenas a partir de pressões dos movimentos populares no século XIX. Elas foram implantadas como forma de respostas, ainda que incipientes, aos problemas inerentes a questão social. (OLIVEIRA, 2008, p.105).

A autora faz uma análise dos conceitos de políticas públicas baseada em diversos autores, apoiando-se nas postulações que, em sua análise, melhor explicam o cotidiano.

Políticas são atos oriundos das relações de força existentes na sociedade materializados sob diversas formas. São denominadas de públicas, quando essas ações são comandadas por agentes estatais e destinadas a alterar as relações sociais existentes. As políticas públicas são manifestações das relações de força sociais refletidas nas instituições estatais e atuam sobre campos institucionais diversos em função do interesse público, destinando-se a alterar as relações sociais estabelecidas (OLIVEIRA, 2008, p. 102 apud DERANI, 2002, p. 239).

As políticas públicas são um “conjunto de medidas agilizadas e sistematizadas pelo governo para atuar, com maior eficiência, nos mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens já instituídos ou em constante renovação” (OLIVEIRA, 2008, p. 102 apud NAGEL, 2001, p.99).

Cunha e Cunha (2002) também vinculam o seu conceito a respostas do Estado às pressões advindas da sociedade, para enfrentamento da questão social.

As políticas públicas têm sido criadas como respostas do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 12).

As autoras afirmam que as políticas públicas sociais são impregnadas por certas características que irão orientar a ação do poder público.

[...] a política social é um tipo de política pública cuja expressão se dá através de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orientam a atuação do poder público em uma determinada área (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 12).

Remetemo-nos às características da assistência social, antes da Constituição Federal de 1988, realizada por diversas iniciativas organizadas da sociedade civil, mas sem o compromisso do Estado para sua efetivação, não se configurando assim como uma política pública naquele período. Essa temática foi explorada no item 2.2 deste Trabalho e trazemos aqui algumas características do sistema de proteção social brasileiro, antes da Constituição Federal, para melhor visualização e compreensão.

Era preciso suplantar o padrão de proteção social aplicado no Brasil, considerando o modelo assistencialista adotado e a cultura patrimonialista local, no que tange a implantação das políticas sociais públicas; alto grau de ineficiência e ineficácia dos programas sociais; superposição de competências, de estruturas e de usuários; acentuados desvio de público-alvo e de objetivos; fragmentação de demandas; pulverização dos recursos financeiros, humanos e institucionais; distanciamento entre formuladores e executores de política e os seus beneficiários ausência de mecanismos de controle e de avaliação dos programas sociais; instabilidade e descontinuidade das ações e dos serviços prestados; desproporcionalidade dos interesses e influências do aparato burocrático corporativo e privado em relação aos do usuário na definição e dinâmica de funcionamento da máquina social do Estado (DRAIBE, 1989, apud ATLAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DO PARANÁ, 2005, p. 01).

Assim, nos remetemos ao processo de construção da Assistência Social em Londrina, e reiteramos a presença marcante das organizações do Terceiro Setor, presentes no município antes da Constituição Federal de 1988 e do sancionamento da LOAS. Destacamos que eram elas as responsáveis pela ação assistencial ao público sob vulnerabilidades sociais, em nosso município, como vimos no item 3.1 embasados nas afirmações de Costa (2003), Alves (2002), Arias Neto (1998) e Lopes (1999), os quais apontaram a relevância de seus serviços, comparados a omissão do Estado à época.

Destacamos o contido no item 2.2 deste Trabalho quando tratamos da instituição da Política Pública de Assistência Social, dando ênfase à promulgação da Constituição Federal como a matéria prima para efetivação de suas regulamentações complementares, bem como o conteúdo do item 2.3 que tratou do documento da Política Nacional de Assistência Social de 1998 e do item 2.4 o qual realiza uma descrição sucinta das postulações da Política Nacional de Assistência Social de 2004, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social.

Destacamos, ainda, o descrito no item 3.2, que apresenta o Órgão Gestor municipal, responsável pelas ações nessa área e com essa população, denominado, na época, de Secretaria Municipal de Ação Social. E é ainda sob essa denominação que esse Órgão começa a se aproximar mais efetivamente das organizações do Terceiro Setor, para realizar parcerias tendo em vista a implantação da política pública municipal de Assistência Social, como bem destaca Souza (2005).

Assim, balizamos nossas avaliações sobre a consolidação da Política de Assistência Social como uma política pública social, apoiados nas características de iniciativa governamental, baseadas em princípios e diretrizes, a partir dos preceitos de que esta deve possuir uma regulamentação estatal que a garanta enquanto mecanismos de enfrentamento da questão social. Deve, ainda, primar pela execução e operacionalização dentro dos princípios, diretrizes, objetivos e normas vinculados a ela, possuir atuação abrangente em seu campo e assegurar continuidade de suas ações.

Como já destacado neste Trabalho, a Secretaria de Assistência Social de Londrina baseou a operacionalização da Política de Assistência Social sob a estratégia de parcerias com as organizações do Terceiro Setor, não havendo conflito sobre esse prisma. Assim, consideramos que essa estratégia apresenta

contornos significativos na atualidade, marcada por uma regulamentação mais detalhada e agora sob o enfoque da primazia da responsabilidade estatal, conforme preconiza sua Lei regulamentar.

Ficou evidenciado, nas afirmações da Secretaria Municipal de Assistência Social, que as parcerias com as organizações do Terceiro Setor foram determinantes na implantação dessa Política, garantindo a qualificação dos serviços e lugar de destaque junto às perspectivas atuais da PNAS. Não podemos nos furtar de enfatizar que essas não ocupam atualmente mais o papel de complementaridade afirmado por Souza (2005) no item 3.2 deste Trabalho, como podemos verificar no item 3.4 nas argumentações de Jonas (2006), ao se referir ao modo de atuação dessa Secretaria.

Assim, a Secretaria Municipal de Assistência Social, relatando a construção do SUAS no Município, afirmou que esse processo que colocou Londrina como destaque no cenário nacional com respeito à construção e implementação dessa Política, somente foi possível pela soma dos esforços dos atores envolvidos, tendo como palco o espaço do CMAS.

Este trabalho do Conselho, da rede não governamental, mais a Secretaria de Assistência Social, caminhando juntos, com o único objetivo de construir o Sistema Único de Assistência Social no município, foi o que conseguiu dar este salto para avançar e instituí-lo (SMAS).

Faz-se necessário ressaltar que o município de Londrina se inscreveu na perspectiva do SUAS como gestão plena, por contemplar todos os requisitos necessários para essa titulação, gozando da mais alta complexidade da rede de serviço dessa Política e, por conseguinte, usufruir dos benefícios que esse tipo de gestão oferece aos municípios assim classificados.

Segundo a entrevistada, tal feito foi conquistado através da aplicação de recursos próprios, junto ao Fundo Municipal de Assistência Social, com grande destaque para a elevação do volume de recursos investidos. Essa conquista também se deve ao fato de que o município já executava várias ações que previam tal condição, antes mesmo da instituição do SUAS. Assim, Londrina obtém sua condição de gestão plena no SUAS ainda no início desse sistema, em escala nacional, sendo necessário somente realizar pequenas adequações, como a troca

de nomenclatura de alguns serviços para que satisfizesse as exigências contidas na PNAS 2004.

Durante entrevista, a Secretaria Municipal de Assistência Social recorda que, por força da instituição de uma nova Política à época (2004), houve uma aproximação muito grande do presidente do CMAS com esta Secretaria, no sentido de o presidente vir procurar as informações para melhor intervir em sua função naquele Conselho. Já destacamos que o presidente do CMAS, nesse período, representava um segmento da sociedade civil, naquele espaço.

Fica-nos evidente, portanto, que todo esse processo de implantação e fortalecimento da Política Municipal de Assistência Social e, particularmente do SUAS, a partir de 2004, ocorrida na gestão de 2001 a 2007, contou com significativo apoio das organizações do Terceiro Setor. Através das parcerias e convênios efetivados foi conferida à rede do município a qualificação de gestão plena, no que concerne à Assistência Social.

Esse fato nos remete à constatação de que, dificilmente a Política Municipal de Assistência Social teria alçado esse *status* sem a participação efetiva das organizações do Terceiro Setor, dentre as quais as que estão em pauta neste Trabalho. E que até aqui a sua operacionalização atende os requisitos de consolidação de uma Política Pública.

Podemos observar tal aspecto quando, em entrevista a Secretaria Municipal de Assistência Social afirma que o CRAS é o único serviço de execução exclusiva, com características genuinamente estatais, como já descrito nas unidades de análise 4.3.2 e 4.3.3 deste Trabalho. Pontuamos que, apesar dessa afirmação, há ressalvas de que alguns de seus aspectos administrativos ainda são executados por uma organização do Terceiro Setor, o que confere até mesmo nesse serviço, a grande incidência do Terceiro Setor na execução dessa Política no Município.

Assim, também identificamos que uma das marcas de maior destaque junto à Política Municipal de Assistência Social, voltada à proteção de crianças e adolescentes na modalidade de convivência socioeducativa, é denominado programa Viva Vida e é descrito pela entrevistada da Secretaria Municipal de Assistência Social como de iniciativa governamental. Pontua que, anteriormente ao período compreendido na pesquisa, esse serviço era conhecido como Núcleo de Convivência e surgiu de uma proposta de financiamento, na esfera federal.

A iniciativa partiu diante da concessão de financiamento por parte da esfera federal, levando o Município a assumir a demanda que, a princípio foi executada pela Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Cultura e mais duas organizações do Terceiro Setor, a APEART<sup>12</sup> e o PROVOPAR-LD, ficando sob a responsabilidade deste último, na desistência da parceria com a APEART.

Destacamos que, posteriormente, há a desistência da organização APEART e a saída da Secretaria Municipal de Cultura, ficando o serviço executado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e pela Organização Provopar – LD, como exposto no item 3.4 deste Trabalho.

Percebemos, no entanto, que quando a Secretaria Municipal de Assistência Social refere-se a esse serviço, considera-o como um projeto governamental, como podemos conferir abaixo:

Então, o apoio sócio-educativo (Viva Vida), a gente tinha as doze, mais a rede não governamental, que não me lembro agora se são dez ou onze, então tínhamos razoavelmente. O que nós não temos é para adolescentes acima de quatorze anos...e mais duas unidades da Assistência Social que atende que são os Centros de Formação Cidadã – CFC. (SMAS).

O Viva Vida e o CFC – Centro de Formação Cidadã, são desenvolvidos em parceria com o PROVOPAR – LD, que é considerada uma organização não governamental, mas que desenvolve suas atividades conduzida em grande parte pelo gestor público, uma vez que está, em muitos casos, atrelado com os anseios desse Órgão. Detectamos aí uma certa confusão entre o que é público e o que é privado, não existindo iniciativa genuinamente estatal nesse serviço, por parte da Secretaria Municipal de Assistência Social em Londrina, na medida em que uma organização juridicamente não governamental desenvolve atividades determinadas pelo gestor público municipal.

Outro exemplo de que as grandes ações dessa Política são executadas em parcerias com as organizações do Terceiro Setor se encontra no serviço de combate à exploração e ao abuso sexual infantil, o Programa Sentinela, o qual é desenvolvido no Município pelo NUSELON e que agora, recentemente,

---

<sup>12</sup> Organização do Terceiro Setor denominada Associação do Projeto de Educação do proletariado Rural Temporário

passou a ser denominado de CREAS III – Centro de Referência Especializado de Assistência Social III, por também congregar as demais demandas de violência à criança e ao adolescente. Sai de cena o NUSELON e entra a nomenclatura CREAS, prevista na execução da política, mas continuando a ter a organização do Terceiro Setor, como a sua executora.

Essa reflexão nos remete ao posicionamento do entrevistado da EPESMEL, quando afirma que o Projeto Murialdo perdeu a sua identidade junto ao Sinal Verde, ficando em evidência o serviço público e não a organização do Terceiro Setor, que o executa.

No que se refere à localização do serviço do Sentinela, as entrevistas apontaram que o mesmo se encontrava junto a uma Unidade Básica de Saúde, permanecendo esta situação até o ano de 2005. Após essa data, houve a elevação dos recursos repassados para esse serviço por parte do município, o que levou à melhoria de suas condições de atendimento.

Em função do processo de efetivação do SUAS, surgiu a necessidade de implantação do CREAS em todos os municípios, configurados em determinados portes e tipo de Gestão Plena. A Secretaria Municipal de Assistência Social relatou que foi realizado um edital pelo CMAS para que as organizações do Terceiro Setor pudessem se inscrever e assumir esta demanda, levando em conta sua capacidade de gestão para tal Serviço. O NUSELON, que já vinha atuando através do Projeto Sentinela, inscreveu-se e logrou êxito na realização dessa parceria.

Neste sentido, a exemplo do descrito no item 3.3 deste Trabalho, o NUSELON relatou que o Programa Sentinela iniciou-se no ano de 2002, quando a instituição, denominada Núcleo Irmã Sheila, diante das dificuldades de desenvolver o serviço, abriu mão de sua gestão, colocando-o à disposição de outra entidade que pudesse realizá-lo.

Aqui o Sentinela surgiu em 2002. O NUSELON não estava nem pensando nisso daqui. O NUSELON estava só com a Educação Infantil e os Abrigos na época... Teve seis meses de coordenação do Núcleo Irmã Sheila, que foi de janeiro a julho de 2002, e houveram muitas questões, dificuldades, e foi cogitado de mudar então a Instituição coordenadora daqui, do Sentinela. A princípio, o NUSELON não tinha também pensado de assumir uma coordenação. Na época a Secretária Municipal de Assistência Social era a Maria Luiza, e ela veio conversar, por que não tem muitas instituições que abraçam também estas questões. O NUSELON foi cogitado de assumir. Foi falado no Conselho da Criança também. Lembro-me muito bem daquele dia

em que foi falado: Olha, estamos precisando de uma entidade que assuma o Programa Sentinela. Eu fiquei só ouvindo, mas também não pensei que pudesse assumir, por que era um desafio, e aí foi que a gente começou uma conversa, se agente tinha condição de assumir aqui, dentro da estrutura que o NUSELON tinha, do conhecimento, será que a gente conseguiria assumir? A gente foi bem claro de nossas limitações e de nossas condições, e o poder público achou que a gente tinha condições de assumir... Mas ninguém (outra instituição) se manifestou também. (NUSELON).

Nesse trecho, fica clara a necessidade de o poder público firmar a determinada parceria com uma organização do Terceiro Setor para a execução desse Serviço e intermediar negociações para que aquela assumisse a demanda que até então havia encontrado dificuldades sob a gestão de outra organização. No entanto, não se identificou na fala da entrevistada, a possibilidade de que este serviço fosse executado somente com o aparato governamental, elevando a rede de proteção social.

A entrevistada ainda destaca a característica específica do Programa Sentinela, ao qual se refere como um serviço público, com financiamento integral do poder público, nas três esferas de gestão, mas que é administrado pela Organização. A entrevistada, apesar de expressar com clareza as funções e os papéis de gestor público e da Organização no que concerne a esse Serviço, não percebe o processo, evidente de tercerização do serviço público nesse processo, também presente nas postulações neoliberais.

A parceria aqui, é uma parceria em que a entidade entra com o administrativo e técnico, mas não com o financiamento. Isto o NUSELON sempre colocou uma condição, a nossa coordenação não vai ser uma formalidade, vai ser uma coordenação, porque o fato do NUSELON registrar funcionários, contratar todo mundo, fazer locação do imóvel, fazer as aquisições que são necessárias, apresentar projetos, tudo em nome da instituição, e é assim que funciona, a Instituição faz tudo no seu nome, é ela que responde juridicamente por tudo. Porém é um serviço público. Sim tem diretrizes...Mas, a gente sempre deixou bem claro: Não queríamos uma coordenação de formalidade, iríamos participar efetivamente...e sempre foi assim. (NUSELON).

Quanto ao alcance dos objetivos dos projetos realizados em parceria com o poder público municipal, a técnica enfatiza que a Organização foi capaz de atingir o proposto para tal fim.

Essa viabilidade dos projetos, parceiros externada com mais frequência nos relatos da Organização NUSELON, não foi identificada tão ricamente junto à entidade EPESMEL, que, não raras vezes, durante a entrevista, demonstrou insatisfação com a forma de como a gestão da Política de Assistência Social do município é tratada, quando o tema é a relação com as organizações do Terceiro Setor.

No que se refere ao serviço do Programa Sinal Verde, a EPESMEL afirmou que ele foi assumido diante da desistência de uma outra organização, a APEART, como já exposto no item 3.3 deste Trabalho.

A EPESMEL avaliou e considerou que se assumisse esta demanda, não estaria fora dos princípios de seu fundador e conseqüentemente fora dos objetivos institucionais. Assim, diante de uma análise da conjuntura de vulnerabilidades de crianças e adolescentes, em situação de rua no município, e ainda considerando que a proposta de intervir nessa situação estaria de acordo com os princípios do fundador, a Instituição optou por assumir este serviço, estabelecendo a parceria entre o poder público e a EPESMEL.

O responsável relatou que, apesar de não estar na coordenação da Organização, na época da deliberação dessas questões no CMAS. Sabe-se que a proposta foi realizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social às organizações do Terceiro Setor foram oferecidas de maneira geral, no espaço do CMAS.

Relata que essa proposta recebeu especial atenção da EPESMEL, por suas características físicas e experiência nos diversos serviços e que vinham ao encontro das necessidades do município.

Foram consultadas várias entidades. Como a EPESMEL já era grande também neste período, e já executava diversos cursos, então foi provocado a assumir, mas não foi uma coisa fechada, foi aberta e foi realizado convite para outras instituições, mas a EPESMEL se predispôs a assumir estes novos desafios, estes novos trabalhos. (EPESMEL).

A Secretaria Municipal de Assistência Social afirmou que o Programa Sinal Verde foi o primeiro projeto da EPESMEL, denominado parceiro, a firmar convênio, sendo que essa Organização se apresentou como interessada para desenvolver o serviço.

Destacou que a Organização já dispunha de experiências similares em outros municípios, o que garantiu credibilidade. Afirma, ainda, que no ano de 2006, a EPESMEL logrou êxito na conquista de um financiamento para execução de ações de inclusão produtiva junto a este serviço, no segmento criança e adolescente. E pontua que a parceria com a EPESMEL significou uma grande evolução neste Programa.

Neste sentido, tanto EPESMEL como NUSELON assumem uma demanda que ainda que, a princípio, esteja de acordo com suas finalidades institucionais, não foi de iniciativa única e exclusiva, nem mesmo partiu de proposições dessas Organizações, mas sim do poder público municipal, o qual, para cumprir com suas responsabilidades junto às demandas originadas da questão social, utiliza-se das organizações do Terceiro Setor, denominando estas relações como projetos parceiros entre duas esferas distintas.

Percebemos, também, com relação a esses Serviços, que não houve uma determinação fechada para que as Instituições realizassem tais ações. No entanto, é notório que as mesmas foram alvos de avaliações anteriores por parte da Secretaria Municipal de Assistência Social, para que, assim, pudessem assumir a proposta e intervir nas demandas, sem comprometer negativamente essa Política Pública no Município. Chama-nos a atenção o modo como a EPESMEL considera alguns serviços prestados em parceria.

É claro que a gente faz este favor. As Instituições fazem este favor, porque você vê que a Prefeitura não tem pernas, mas o correto era a Prefeitura contratar e pronto. Porque para nós não tem vantagem nenhuma, tu não tem nada, para nós não é lançado nada em nossa contabilidade de filantropia. (EPESMEL)

O entrevistado refere-se à execução do Serviço como um favor ao ente governamental, visto a sua percepção de impossibilidade de realizar uma ação necessária ao público. Percebemos, nessa afirmação, a clara interpretação de falência do Estado frente às demandas sociais existentes, o que nos remete a um apelo do discurso neoliberal, já exposto ao longo deste Trabalho.

Relata que nenhum projeto, considerado parceiro recebe lançamentos de contabilidade de filantropia, uma vez que, em sua interpretação, não

seria correto lançar tais ações, pois estas estão revestidas de caráter governamental e não podem ser consideradas genuínas da Organização.

A Secretaria Municipal de Assistência Social também aponta que esta Organização executa o Serviço de Acolhimento Institucional a crianças e adolescentes, possuindo três unidades no Município. Além disso, o serviço de acompanhamento das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda (Bolsa Família) e Benefício de Prestação Continuada, que afirma ser uma ação de apoio aos CRAS, foi e é executado também por organizações do Terceiro Setor. A EPESMEL é uma das que estabelece parceria nesse Serviço, bem como várias outras entidades do Município: ADEFIL – Associação dos Deficientes Físicos de Londrina, ABAC, - Associação Beneficente Amigos da Criança, ADEVILON – Associação dos Deficientes Visuais de Londrina, APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, ILECE – Instituto Londrinense de Educação para Crianças Excepcionais e Provopar-LD.

A entrevista sinaliza que a EPESMEL não aprova a condução dos projetos. Entende que os serviços são necessários ao município, não se tratando, portanto, de enfatizar a relevância da ação, mas sim da condução da gestão compartilhada entre atores tão distintos, uma vez que, em sua opinião, os projetos deveriam expressar aquilo que move a Instituição, seu carisma e suas referências ideológicas e religiosas. Fato esse que considera não estar acontecendo até o momento, ficando a organização relegada a um papel secundário.

O entrevistado afirma que os conflitos e as discordâncias na relação poder público e Organização são resultados da má definição do que vem a ser a chamada parceria. Nesse sentido, cita alguns conflitos ocorridos fora do período compreendido na pesquisa, referentes ao Projeto Murialdo, mas que demonstram a insatisfação da organização com o modo em que está formatada a relação com o poder público municipal.

[...] Tem que ser parceiro como o Sinal Verde é parceiro, isto é, eles (o poder público) entram e saem a hora que querem, .. então o projeto Murialdo tem que ser assim. Quando começou essa discussão entrei em férias e quando voltei o Conselho já tinha aprovado que o Projeto Murialdo também tinha que ser compartilhado, gestão compartilhada. Eu disse: “que gestão compartilhada se nós nunca debatemos isso?!”.... Eu disse não!. Na reunião que tive com a Secretária disse que eu sei que nós como Murialdo devemos melhorar o nosso relacionamento com a Prefeitura, ter uma ação mais em rede, compartilhada, não no sentido de compartilhar de mandar...Eu notei que a Secretaria tinha muita pressão sobre o Conselho, dominava o Conselho...Eu achei que ele foi manipulado. (EPESMEL).

Destaca, ainda, que percebe uma certa intenção de que sejam evidenciadas as ações governamentais, em detrimento das ações das organizações do Terceiro Setor. E, a parceria acaba por sufocar as iniciativas das organizações, conforme adverte:

Se você faz esta postura, as entidades enfraquecem, chega uma hora que as entidades vão morrer, e não é bom para o governo. O governo tem que incentivar a surgir novas entidades. Quando eu noto que uma entidade está fechando, eu fico triste, porque a gente sabe que uma hora o governo vai estourar, e não vai conseguir fazer. Então eu acho que a Política do município deveria valorizar mais as entidades, deixar as entidades sociais ser mais independentes, deixar ela usar da espiritualidade dela, do jeito de fazer dela...Tem vez que eu noto que o governo está muito preocupado em ditar todas as normas, tu tira a liberdade da entidade ser o que ela é. Então aqui deveria deixar o protagonismo das entidades...Tem vez que a gente vê que está amarrando cada vez mais, tem uma preocupação muito grande do governo aparecer mais, de estar em tudo, então é uma forma de uma política destacando mais o governamental do que o não governamental.

Percebemos aqui as percepções expostas por Jonas (2006), no item 3.4 deste Trabalho, quando aponta para um maior investimento da Secretaria Municipal de Assistência Social em proporcionar monitoramento e acompanhamento dos serviços realizados pela Política, elevando os cargos de gerência e diretorias, para suprir uma necessidade de controle das ações desenvolvidas pelas organizações do Terceiro Setor, com investimentos públicos.

Contudo, o entrevistado pontua que todas as iniciativas, na área da Assistência Social, nas últimas gestões, são de grande relevância e dá destaque principal para o Programa Sinal Verde, não vendo motivos para a paralisação de nenhum deles. Enfatiza, no entanto, que o maior problema se concentra nas relações público e privado, isto é, o poder público assumir as organizações do Terceiro Setor como entes autônomos, com experiência para desenvolver as ações previstas e conveniadas, com a eficiência e a responsabilidade que demandam.

O NUSELON considerou que a Política Municipal de Assistência Social teve um grande crescimento, sendo uma das que mais se desenvolveu no município, nos últimos anos. Destaca que, anteriormente ao período compreendido na pesquisa, as parcerias eram muito distantes, apenas como repasse de recurso e prestação de contas. Tal percepção encontra respaldo nas afirmações de Souza (2005), quando se refere à gestão da Secretaria em questão nos anos de 1997 a 2000 marcada por uma estagnação dessa Política no município.

Eu acho que a Política cresceu muito, expandiu muito, eu acho que avançou bastante, eu avalio como boa...Assim, do que eu ouço falar comparativamente, tem tentado se adequar a PNAS. Aqui eu recebo muita gente de outras cidades e aí eu vejo como Londrina avançou. (NUSELON)

No entanto, quando questionada a respeito de sua consolidação como Política Pública, surge a dúvida. Mesmo considerando todos os esforços para a garantia de uma transição de uma gestão para outra, com a eventual troca de bandeira partidária, a entrevistada relatou dúvida quanto à garantia de continuidade dos serviços.

Eu tenho dúvidas de que tudo que foi conquistado, se realmente está assegurado? Eu acho que não. Nem tudo, infelizmente, eu tenho dúvidas se a gente conseguiria manter tudo, mas nós vamos lutar para manter...Eu acho que na execução das políticas, a principal responsabilidade é do Estado, e as instituições entram como parceiras, como auxiliadoras. Ele (Estado) não pode tirar o time de campo, se reprimir. A gente não pode perder o foco de que as instituições têm um papel, e que o Estado tem a responsabilidade e não pode deixar de ter, até por que tem instituições estão se dispondo a fazer. (NUSELON)

Em seu depoimento, a técnica do NUSELON descreve uma preocupação com a continuidade de tais relações com o poder público, revelando uma ansiedade quanto aos rumos a que estarão sujeitos os Serviços e levanta a dúvida quanto à consolidação ou não do modelo de gestão das ações desenvolvidas nesse período.

Então a gente sempre teve a postura de sentar, de ler junto, de ver como vai ser, qual é o caminho para o Serviço, o que a Política Nacional está dizendo hoje, a Instituição sempre foi muito aberta aos direcionamentos [...] Mas a gente teve muitos momentos... O que isto muda para a Instituição, e isto foi um relacionamento muito interessante, e não sei como vai ser a continuidade. (NUSELON).

Fica evidente o receio de uma nova gestão para o poder público, quando se trata de atribuir aos serviços a mesma relação com as organizações que mantinha outrora. Porém, a representante do NUSELON afirmou que a presença da instituição se legitimou em todos os processos decisórios, a respeito da parceria de seus programas. Não se furtou de inserir suas demandas e percepções no cotidiano

das relações e que, se necessário, se prédispõem a manter a luta pela consolidação dessa Política como vem desenvolvendo até então.

A EPESMEL considerou, com relação à Política Municipal de Assistência Social, que muitos foram os esforços para que os serviços construídos ao longo do período não se ruíssem em uma eventual troca de bandeira partidária, na tentativa de dar continuidade às ações. Afirma que a Assistência Social do município, apesar de todos os desafios, se configura como uma Política Pública, destacando que a gestão referente ao período aqui analisado, zelou pela continuidade do que foi construído ao longo dos oito anos dos períodos de gestão, e acredita que até mesmo a intenção de mudança de nomenclatura de alguns serviços possa ter ocorrido por conta desta preocupação.

Pontua também que, apesar de todas as declarações conferidas na entrevista, referentes aos problemas de gestão de projetos parceiros, os serviços da Assistência Social do município estão atingindo seus objetivos, no entanto, pondera “eu acho as iniciativas boas, também os projetos são bons, mas eu acho que o Município deveria cuidar mais de valorizar as Entidades, deixar que as entidades sejam protagonistas”. (EPESMEL).

A Secretaria Municipal de Assistência Social relata que, durante as últimas gestões governamentais, reordenou muitos serviços que estavam no rol de suas atribuições, excluindo de suas responsabilidades aqueles que não estavam ligados a esta Política. Considerou que este esforço ocorreu, buscando privilegiar investimentos em sua área.

Enfatizou que esse processo de reordenamento de serviços para outras políticas teve maior ênfase até o ano de 2007, os quais foram re-locados em suas Políticas afetas.

Quanto à instituição do modelo de gestão assumido pela Secretaria Municipal de Assistência Social, alicerçado pelo modelo de parcerias, a entrevistada considerou que o município gozou de certo privilégio nas duas gestões referentes ao período analisado neste Trabalho, pois dispunha de uma Secretária que compreendia o que era a Política de Assistência Social, e ainda profissionais ligados à gestão nacional dessa Política.

A entrevistada afirma que os profissionais envolvidos com esta Política têm conseguido manter os avanços conquistados ao longo dos anos,

centrando a responsabilidade pela garantia desses no funcionalismo público e nos profissionais envolvidos com a Assistência Social no município.

Quem garante a continuidade dos serviços ou não, não é o Prefeito, são os trabalhadores da Assistência Social que são servidores públicos...Nós temos um ano para convencer esta equipe nova que entrou que este é o trabalho da Assistência Social, mas quem deve fazer isto são os assessores, diretores e os gerentes, de convencer que esta política tem que continuar [...] (SMAS).

Quanto à incidência de construção dessa Política, ela considera que suas ações deram conta de estruturar a Assistência Social do Município como uma Política Pública.

Penso que sim, pelas informações que me foram passadas. Agora nós vamos ter a prova real, agora no final do ano, por que se os CRAS trabalharam muito bem as famílias, se o investimento que foram feitos lá na porta de entrada, as informações que chegavam para nós enquanto Diretoria de Gestão da Informação e do monitoramento, que afirmam que realmente as entidades trabalharam daquela forma com a comunidade, prestaram aquele serviço que relataram, então nós fortalecemos a comunidade e a comunidade banca o serviço. (SMAS).

Descreve que a efetivação das ações da Assistência Social, enquanto política pública, é uma consequência de um trabalho que atende às necessidades da população. Passa, então pela aprovação do Serviço na comunidade, sendo que o papel dos servidores de carreira é preponderante para a manutenção dos serviços instituídos.

Em sua concepção, é inaceitável que essa Política sofra soluções de descontinuidade, visto o quadro de servidores públicos alocados na Secretaria Municipal de Assistência Social.

Nesse sentido, observamos conforme exposto acima, que a Assistência Social muito avançou na oferta de serviços em quantidade e qualidade junto à população. E, confere certo prestígio no cenário nacional para com suas duas últimas gestões, buscando estar alinhada aos preceitos da PNAS. Não obstante, é notável o volume de recursos aplicados nessa Política por parte do poder público municipal.

Contudo, consideramos que tais aspectos não se materializariam se não fosse a presença marcante das organizações do Terceiro Setor que, novamente figuram no cenário de enfrentamento das questões sociais como protagonistas, na luta por melhores condições de vida da população vulnerável socialmente.

No entanto, os relatos analisados à luz de nosso referencial teórico, apontam para a insegurança de afirmação deste modo de gestão da Assistência Social como Política Pública, ficando nas mãos de seus atores a condução deste processo.

Também, apesar de assumir grande relevância junto à população e avançar vertiginosamente na oferta de serviços e volume de recursos alocados nesta Política, se comparado a outras gestões, os relatos acenaram para a necessidade de rever alguns pontos nas relações da Secretaria Municipal de Assistência Social com as organizações do Terceiro Setor.

Acreditamos possuir elementos suficientes para afirmar que as gestões referentes ao período analisado deram conta de reforçar suas ações no sentido da solidificação de uma política pública. Outrossim, em muitos aspectos, nota-se a precarização de iniciativas genuinamente governamentais, aproximando-se mais de uma operacionalização gerencial em muitos de seus serviços, ao que muito se assemelha às características neoliberais.

Assim, não identificamos conflito com os objetivos, princípios, normas e diretrizes, postulados por essa Política, o já descritos no capítulo segundo deste Trabalho. A maioria das entrevistas relatam acreditar na manutenção de seus serviços, mesmo com a mudança de bandeiras partidárias e ainda apontam para a plena descrição da relevância e abrangência de seus serviços vinculadas às iniciativas governamentais, em parceria com as organizações do Terceiro Setor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegarmos às considerações finais deste trabalho, voltamos nossos olhares para o alcance dos objetivos propostos, sendo este como principal veio para a análise da interface da gestão da Política Municipal de Assistência Social com as organizações do Terceiro Setor em um dado recorte temporal, compreendido nas gestões de 2001 a 2007.

Assim, construímos um referencial acerca do que vem a ser o chamado Terceiro Setor, suas configurações e características, suas emersão no cenário nacional e seu real significado junto à sociedade civil organizada. Tal propositura nos permitiu definir com maior clareza as organizações que serviriam de base para nossos estudos.

Ao nos apoiarmos sobre tais conceitos, extraímos do universo das diversas organizações do Terceiro Setor, no Município, o Núcleo Social Evangélico de Londrina – NUSELON e a Escola Profissional e Social do Menor de Londrina – EPESMEL. Os critérios determinantes para essa escolha estão baseados no fato de que estabelecem parcerias com a Secretaria Municipal de Assistência Social, desenvolvem trabalhos com crianças e adolescentes e acumulam maiores volumes de recursos junto ao Fundo Municipal de Assistência Social, além de apresentam as características elencadas no primeiro capítulo.

Dedicamo-nos a descrever sucintamente o processo de construção da Política Pública de Assistência Social, revelando os diversos caminhos e atores coletivos que levaram a bandeira dessa Política, que foi cunhada sobre o cenário do autoritarismo e centralização das ações na esfera federal, ainda no período autocrático.

Esse processo foi-se arrastando até a entrada da crise econômica mundial, ao final da década de 1970, que no Brasil se manifestou acentuadamente. Ressalta-se a falta de apoio das camadas populares ao modo de governança do país, recebendo assim pressões internas e externas para que se efetuassem mudanças, levando à abertura democrática tencionada, principalmente pelas manifestações da sociedade civil organizada.

Abordamos aqui as manifestações de vários setores e formas organizativas da sociedade civil, que, na época, pressionaram o regime militar, a fim

de conseguir, pela via política democrática, a melhoria nas condições de vida da população.

É nesse esteio que se apresenta a Constituição Federal de 1988, concebida por muitos como o fruto das reivindicações populares e a materialização jurídica das Políticas Públicas, sendo o marco histórico e legal para a instituição da Política Pública de Assistência Social, entendida como parte da seguridade social e que somente recebeu sua Lei Orgânica cinco anos após a promulgação da Carta Magna.

Mesmo diante da recém conquistada via legal para instituição de Políticas Públicas, vimos que o Brasil aderiu adestradamente aos ditames do grande capital, que vê na ideologia neoliberal a via para manter a acumulação e possibilitar a estabilidade do capitalismo, enquanto modelo de economia viável. É nessa contramão de concepções de proteções sociais que o Brasil institui a sua Política Pública de Assistência Social.

Abordamos a necessária concepção, prevista na Constituição Federal e na LOAS, sobre os atores da Política de Assistência Social e o papel preponderante das organizações do Terceiro Setor, tanto em ações diretas nas mazelas sociais como por meio do controle social, em um país que negou durante muitos anos a legalidade desse direito. E viu suas carências sociais serem supridas por suas organizações, as quais, posteriormente, receberiam a denominação de Terceiro Setor.

Assim, dá-se sentido ao sistema descentralizado e participativo e se concebe a instância do Conselho de Assistência Social como principal órgão de definição desta Política, conclamando a participação da sociedade civil e suas organizações a se empenharem no enfrentamento das expressões da questão social.

Destacamos, ainda, a atual Política Nacional de Assistência Social, deliberada em 2004, a qual deu ênfase à criação de um sistema que possibilitasse a efetivação da Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado, trazendo diversas inovações no rol da proteção social e seus aparatos, que devem possibilitar ao cidadão a sua inserção neste rol de serviços os quais podem ser executados pelo aparelho estatal ou por organizações da sociedade civil.

Descrevemos a ênfase ao papel relevante e insubstituível da família, elencado na atual PNAS e citamos seu conceito, o qual se alarga para melhor

adequar-se às conjunturas atuais. Dessa forma ainda estabelece níveis de gestão e proteção social, de acordo com o porte de cada município e concebe as organizações da sociedade civil com destaque na operacionalização dessa Política, sendo consideradas parte da rede socioassistencial.

Registramos o resgate histórico da trajetória da Assistência Social em Londrina, destacando as ações das organizações da sociedade civil para aliviar os efeitos da pobreza e possibilitar o mínimo de condições para sobrevivência de muitos londrinenses. Nesse sentido, referenciamos a instituição do primeiro órgão gestor estatal em Londrina para as ações específicas da Assistência Social que, naquele momento, já gozava de status de Política Pública.

Apontamos suas principais características e ressaltamos a influência sempre presente das organizações do Terceiro Setor para operacionalização das ações da assistência social.

Realizamos a caracterização das gestões da Secretaria Municipal de Assistência Social, no período referente ao que o trabalho se propunha a analisar. Identificamos o grande avanço logrado por esse órgão e sua estruturação frente à proposição do Sistema Único de Assistência Social. Percebemos aqui novamente a presença marcante do Terceiro Setor que possibilitou lugar de destaque ao município no que tange aos avanços obtidos junto a essa Política.

Assim, diante do referencial teórico construído, lançamos mão de uma pesquisa de campo que nos apoiou nas análises de como se realizou a interface das relações da Secretaria Municipal de Assistência Social com as organizações do Terceiro Setor. Nossa busca centrou-se em alguns aspectos determinantes dessa interface: a participação, a representatividade, a capacidade de reivindicação técnica e financeira, a articulação, a mobilização, e o fortalecimento técnico-político e administrativo das organizações do Terceiro Setor, levando ou não à consolidação do modelo de PMAS como política pública, visto o modelo de gestão assumido, baseado nas parcerias com as OTSs.

Com relação à participação, representatividade e capacidade de reivindicação técnica e financeira das organizações do Terceiro Setor, nossa análise identificou que as organizações se mantêm, em grande parcela, dependentes dos recursos públicos, o que em certa medida sinaliza para a perda relativa de sua autonomia. No entanto, se por um lado a incidência marcante dos recursos públicos na manutenção de seus serviços se apresenta nociva para a autonomia das

organizações, por outro possibilita afirmar que estas lograram êxito ao impetrarem suas proposituras privadas em busca de um bem público, configurando-se como um avanço nas reivindicações financeiras ao Fundo Municipal de Assistência Social.

Consideramos que este avanço não foi fruto de uma articulação entre as organizações, mas sim das características combativas de cada uma delas, frente às demandas a que se propõem a atender, contando ainda com a incidência de um Estado reduzido sob a orientação da corrente neoliberal e da necessidade de enfrentamento das mazelas sociais no município. No entanto, isso não significa afirmar que as conquistas e os recursos alcançados nesses embates, foram suficientes para sanar a defasagem do custo dos serviços em cada organização e que, mesmo diante desse avanço, as organizações ainda sinalizam para a insuficiência financeira dos repasses, oriundos das parcerias.

A análise apontou também que, mesmo dependente dos fundos públicos, as organizações mantêm outras fontes de recursos para sustentar suas atividades, ainda que em proporções bem inferiores às primeiras. Isto posto, possibilita uma relativa autonomia que as permite figurarem no rol das organizações do Terceiro Setor.

Percebemos que não há conflitos com a existência de serviços públicos e privados na Política de Assistência Social, como bem utilizado no município, nas gestões analisadas. No entanto, é notório ressaltar a diretriz do comando único, contido na LOAS, para não incorrer em erros passados, de desresponsabilização estatal frente às demandas advindas da questão social e legitimada pelo próprio Estado.

Identificamos que, mesmo diante das frentes financiadoras advindas da esfera governamental, as organizações não devem perder sua autonomia, para que possam equilibrar a co-relação de força na balança do jogo político entre Estado e sociedade civil e assim representar-se dignamente frente às demandas identificadas pelos seus segmentos, o que, na análise, apontou para traços de atentados contra essas autonomias, advindos da Secretaria Municipal de Assistência Social, nas relações de parcerias que incidem diretamente na sua representatividade junto à sociedade civil.

As análises apontaram que as Organizações afirmam que suas reivindicações técnicas foram atendidas, sendo ouvidas pelos agentes governamentais e respeitadas na medida das disponibilidades legais e financeiras.

O Trabalho apontou para certa deficiência na participação e representatividade das organizações, nos espaços de deliberação da Política. Essa debilidade foi identificada junto à representatividade e no Conselho Municipal de Assistência Social que, não raramente, foi descrito como uma instância apática.

As justificativas vão desde difícil acesso à linguagem técnica, empregada nos debates, posicionamento equivocado por parte de algumas organizações nas deliberações contraditórias, falta de consenso entre demandas da sociedade civil e interesses governamentais pré-determinados. A localização da sede do Conselho de Assistência Social também foi identificada como um aspecto a ser superado, uma vez que, junto à estrutura física da Secretaria Municipal de Assistência Social obscurece seu caráter paritário.

A falta de participação na construção dos Planos Municipais de Assistência Social por parte das organizações do Terceiro Setor, também foi identificada como um desafio a ser superado, uma vez que são os instrumentos que norteiam a condução da Política, alicerçada nas deliberações das Conferências e nas diretrizes estabelecidas pelos Planos Plurianuais, e que neste trabalho não encontramos a participação incisiva das organizações do Terceiro Setor, delegando esta tarefa a instância governamental, se propondo simplesmente a apreciação sucinta e a aprovação.

Relativo à articulação e mobilização das organizações do Terceiro Setor, percebemos que ainda se tem muito a avançar. Consideramos que as organizações que desenvolvem serviços de acolhimento institucional se mobilizaram através de uma comissão formada não somente por segmentos genuínos da sociedade civil, mas por diversos atores e até mesmo representantes governamentais.

Assim, lograram êxito em algumas reivindicações como, por exemplo, a contida no item 4.3.2 deste Trabalho, quando os serviços de acolhimento institucional definiram mais detalhadamente seu público alvo, eximindo-se de acolher crianças e adolescentes que possuíssem histórico de rua ou com envolvimento de substâncias psicoativas.

No entanto, esse espaço de articulação e mobilização em que se constituiu essa comissão, não possui a genuinidade legítima da sociedade civil, compreendendo até mesmo instâncias governamentais por ela criada.

Assim, percebemos que raros são os espaços de articulação e mobilização das organizações do Terceiro Setor que mantêm parcerias com a Secretaria Municipal de Assistência Social, não identificando instâncias isentas da participação governamental no período compreendido no trabalho, centrando-se o olhar para as próprias organizações, que não apresentam proposituras em prol de uma melhor definição de interesses comuns, ficando a mercê de suas demandas particulares as que não raramente se apresentam conflitivas, o que por fim se apresenta como uma debilidade a ser superada para uma correlação de força mais equilibrada.

Por outro lado, visualizamos a articulação da esfera governamental em busca de aprovação de seus interesses, dando uma aproximação de um lócus único se comparado às forças esparsas das organizações do Terceiro Setor, o que já se apresentava textualmente junto ao referencial teórico, quando examinada a paridade numérica relativa aos Conselhos Gestores.

Contudo, as organizações do Terceiro Setor também não participam efetivamente de processos de monitoramento das ações financiadas pelos recursos do fundo público da assistência social, ficando este sob a responsabilidade do agente governamental, o qual subsidia o Conselho para suas deliberações, sendo esta uma característica desafiadora por parte deste segmento da sociedade civil.

Com relação ao fortalecimento técnico-político e administrativo das organizações do Terceiro Setor, consideramos que foi analisado, buscando perceber até que ponto as parcerias estabelecidas com o poder público municipal favoreceram as organizações quanto à gestão de seus serviços e aprimoramento institucional.

Neste sentido, observamos que houve uma diferenciação das percepções e gestões assumidas pelas organizações entrevistadas. Quanto ao NUSELON, a análise percebeu que sua gestão não se sente violada com relação a características de sua autonomia institucional e que as parcerias contribuíram significativamente para o aprimoramento de seus serviços, afirmando que as deliberações sempre foram frutos de consensos e de negociações pactuadas entre as duas esferas envolvidas.

Em nossas análises, essa percepção não se fez presente junto à EPESMEL que, não raramente, se mostrou incomodada com a forma com que a gestão de alguns projetos parceiros vem sendo estabelecida. Essa insatisfação se

apresenta marcadamente nos serviços relativos ao Sinal Verde (CRAS I), Apoio Sociofamiliar e Acolhimento Institucional, não se configurando nos demais projetos, objetos de parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social.

Assim, consideramos que o modo como as organizações se posicionam frente às parcerias estabelecidas é determinante para a execução de seus serviços. Sinalizamos, para uma maior reflexão e atuação crítica frente às gestões parceiras para que as organizações não se tornem apenas aportes físicos e jurídicos na operacionalização de serviços de iniciativa eminentemente estatais. Assim, identificamos avanços e desafios a serem empregados na relação público privado, centrando o foco no modo com atuam as organizações frente à parceria.

Por outro lado, percebemos que a Secretaria Municipal de Assistência Social também atenta sobre a autonomia de alguns serviços executados de forma parceira, chegando a confusões sobre o que vem a ser serviços eminentemente estatais ou realizados em parcerias. Fato esse que deve ser superado, na opinião de nossas análises e que já apresenta contradição entre os próprios atores que executam esses serviços.

Ainda com relação a essa unidade de análise, identificamos que as organizações realizam processo de planejamento de serviços, contando com ampla participação de todos os envolvidos. Contudo, novamente recai sobre o modo de gestão de cada organização e serviço o seu processo de planejamento, visto termos encontrado opiniões divergentes entre os procedimentos de planejamento dos projetos com maior presença dos setores governamentais.

O NUSELON não relatou diferenciações na forma de planejamento de suas ações quanto a esse aspecto. No entanto, a EPESMEL afirmou que o papel de sua Organização fica secundário, quando os serviços possuem maior presença governamental. Novamente centra-se foco sob o modo de gestão institucional de cada Organização e sobre a influência que exerce a Secretaria. Esta não deve ultrapassar os limites do comando único, atentando quanto os limites de autonomia institucional.

Consideramos que há o desafio de uma gestão realmente compartilhada, em que possa apresentar um equilíbrio de forças e responsabilidades para ambos os atores, governamental e não governamental. Isto perpassa sob a responsabilidade dos atores, uma vez que as análises apontaram para formas

diferentes de trabalho na relação de cada Organização envolvida com a Secretaria em questão.

Relativo à consolidação do modelo de gestão da Assistência Social em Londrina, como Política Pública, baseado nas parcerias com as OTSs, percebemos que o município assumiu papel de destaque no cenário nacional. Neste sentido, nossas análises identificaram que tal perspectiva não teria sido alcançada se não fosse a presença marcante das organizações do Terceiro Setor, que sempre se fizeram presente na história da assistência social londrinense.

Os relatos das entrevistas complementaram o referencial teórico que apontava para a grande presença dessas organizações na consecução dos objetivos da Política de Assistência Social. Destaca-se que até mesmo o representante do poder público municipal neste Trabalho relata que os avanços, contidos junto ao SUAS no município, deve-se em grande parte, à presença dessas organizações.

Assim, identificamos que mesmo diante do reconhecimento da relevância da rede não governamental, há investidas governamentais frente à autonomia das organizações, levando, em certos casos até mesmo a mudanças de nomenclaturas e metodologias de serviços, para melhor se adequarem às exigências do SUAS.

Existe a interpretação de serviços executados em parcerias com organizações do Terceiro Setor, como iminentemente estatais, o que, na opinião de parte dos entrevistados, enfraquece a ação das organizações, e repercute negativamente na Política. Contudo, há a afirmação sempre presente, da excelência dos serviços prestados e da necessidade de continuidade das ações, sendo estas interpretadas como eficientes junto ao enfrentamento das questões sociais presente no município.

As análises apontaram que, ainda que não haja consenso, quanto à consolidação do modelo de gestão enquanto uma Política Pública, a maioria apontou para sua plena efetivação, identificando, ainda, esforços para manter os pressupostos estabelecidos para a troca de governo. No entanto, fazem-se necessários ajustes para equilibrar a balança política das esferas envolvidas. E, seria necessário delimitar, com mais precisão, as responsabilidades de cada ente parceiro nas relações público privado, não ultrapassando as fronteiras estabelecidas e respeitando a autonomias dos atores envolvidos.

Isso posto contribuiria para manter as organizações do Terceiro Setor coautoras da Política Pública, atenta às necessidades coletivas, realizando o controle social e permitindo avaliar e serem avaliadas, em uma relação mais equilibrada entre os envolvidos.

Faz-se necessário ressaltar os grandes investimentos do setor público, no que diz respeito à ampliação do quadro de funcionários alocados junto à Secretaria Municipal de Assistência Social. Fato esse destacado pelo profissional do Órgão, e que, em sua opinião, possuem o dever público de zelar pela efetividade das ações como Política Pública de Assistência Social, mantendo a população vigilante para os atentados contra sua efetivação.

Como vimos, as gestões compreendidas neste Trabalho resultaram em grandes avanços para a Política de Assistência Social do município. E, somente conseguiram êxitos com a presença, sempre marcante, das organizações do Terceiro Setor. Porém, são notórios os desafios aqui elencados para que as relações entre as esferas públicas e da sociedade civil organizada não se polarizem ao ponto de encontrar, em seu extremo a sua antítese.

Contudo, não devemos ignorar as fronteiras relativas a essas duas esferas e assim perder a noção do que vem a ser Estado e o que vem a ser sociedade civil. Estas fronteiras devem permanecer, a fim de que se possa oferecer um equilíbrio democrático e fugir ao autoritarismo implícito das formas de governos.

Consideramos que este Trabalho cumpriu o objetivo de analisar as interfaces da gestão da Política de Assistência Social de Londrina na relação com as organizações do Terceiro Setor, no período de 2001 a 2007, na medida em que proporcionou um aprofundamento de características referentes a tais relações, apontando seus avanços e desafios para efetivação da Política Pública de Assistência Social no município.

Contudo, destacamos que os conteúdos deste Trabalho representam apenas alguns recortes da totalidade que envolveram as relações dos atores, envolvidos na execução da Assistência Social e que, inegavelmente, repercutiram positivamente na apresentação de serviços à população. Mas que, ainda precisam avançar muito para atingir as satisfações almejadas. Assim, esperamos ter contribuído para o aprimoramento de gestões futuras, juntamente a essa Política.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Denise Maria Fank de. **A Efetivação das Competências e Atribuições legais na Atividade profissional dos assistentes Sociais da secretaria Municipal de Assistência Social da prefeitura Municipal de Londrina-PR.** 2006. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Estadual de Londrina (UEL), Paraná.

ALVES, Jolinda Moraes de. **História da assistência social aos pobres de Londrina: 1940 – 1980.** Dissertação (Tese de Doutorado) Faculdade de Ciências e Letras de Assis – Universidade Estadual Paulista. SP. 2002.

ANDERSON, Pierre. **Balço do Neoliberalismo. Pós-neoliberalismo:** As políticas sociais e o Estado Democrático. Org Emir Sader e Pablo Gentili. Paz e Terra. 1995.

ASSISTENTE Social: ética e direitos – coletânea de leis e resoluções. 4ª ed. Rio de Janeiro: Cress 7ª R, 2002.

BATTINI, Odária; DELAZARI, Luciene S. **Atlas da Assistência Social do Paraná:** organização e funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Curitiba: CIPEC, 2005.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social:** intencionalidade e instrumentação. 2ª ed. São Paulo: Veras Editora, 2000.

BATISTA, Alfredo. **Reforma do Estado:** uma prática histórica de controle social. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, ano XX, n. 61, p. 63-90, nov. 1999.

BATTINI, Odária; DELAZARI, Luciene S. **Atlas da Assistência Social, organizações e funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social.** Curitiba: PUCPR – UFPR – CIPEC, 2005.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social:** Fundamentos e História. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

BIDARRA, Zelimar Soares. **Serviço Social & Sociedade.** São Paulo: Cortez, ano XXVI, nº. 88, nov. 2006, Periodicidade quadrimestral.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**. Lei nº 8.742 de 07/12/1993.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social, NOB/1998**. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social II, NOB II/1999**. Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, nov. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, DF, jul. 2005.

BRASIL. **Resolução nº. 207 de 16 de dezembro de 1998 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS**, instituindo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

BRASIL. **Resolução nº. 145 de 15 de outubro de 2004 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS**, instituindo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

BRASIL. **Lei 9.637 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.

BRASIL. **Lei 9.790, 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. Diário Oficial da União, Brasília. DF 11 de janeiro de 2001.

BRASIL. **Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de setembro de 1990.

Brasil. **CapcitasUAS**. Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90**: A lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

CASTRO, Bianca Martins de, et al. **Manual de Orientação às Organizações Sociais**. Londrina: Maxiprint, 2001.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor, um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos**. 2ª ed. São Paulo: SENAC São Paulo, 2002.

COLETÂNEA DE LEIS E RESOLUÇÃO. **Assistente Social: ética e direitos**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Cress 7ª Região. 2002.

COLIN, Denise R, FOWLER, Arruda; BITTECOURT, Marcos. **LOAS**: Lei Orgânica de Assistência Social anotada. São Paulo: Veras Editora, 1999.

COSTA, Selma Frossard. **O Desafio da Construção de uma Gestão Atualizada e Contextualizada na Educação Infantil**: um estudo junto às creches e pré – escolas não governamentais que atuam na esfera de Assistência Social no Município de Londrina - Pr. 2003. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo.

COUTINHO, Carlos Nelson, **GRAMSCI**: um estudo sobre seu pensamento político. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas Públicas Sociais. In: Alysson Carvalho. **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG; PROEX, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Que é Participação Política**. São Paulo: Ed Abril Cultural: Brasiliense, 1984. Coleção Primeiros Passos

DESTANDES, Suely Ferreira. A Construção do Projeto de Pesquisa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 15ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial**. Lua Nova. Revista de Cultura e Política. São Paulo. 1995.

FALCONER, Andres Pablo. **A Promessa do Terceiro Setor**: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo da gestão. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

FALCONER, Andres Pablo; VILELA, Roberto. **Recursos privados para fins públicos**: As Grantmakers Brasileiras. São Paulo: Grupo de Institutos Fundações e Empresas, 2001.

FERNANDES, Rubens César. **Privado, Porém Público**: o terceiro setor na América Latina. 3ª ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

FISCHER, Rosa Maria. **O Desafio da Colaboração**: Práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor. São Paulo. Editora Gente. 2002.

GANDIN, Danilo & GANDIN, Luís Armando. **Temas para um Projeto Político Pedagógico**. Petrópolis: Vozes, 1999

GOHN, Maria da Gloria. **O Protagonismo da Sociedade Civi**: movimentos sociais, ongs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 3ª ed, São Paulo: Cortez, 2007.

JONAS, Liz Clara de Campos. **Cadastro Único**: Uma Visão de sua Adequação à Política de Assistência Social no Município de Londrina. 2006. Dissertação (Mestrado em serviço Social) Universidade Estadual de Londrina, Paraná.

LOPES, Márcia Helena Lopes. **A Construção da Política de Assistência Social Pública – Uma Gestão Democrática em Londrina – Pr**. 1999. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_. **O tempo do SUAS:** Serviço Social & Sociedade. São Paulo, ano XX, n. 61, p. 63-90, nov. 1999.

\_\_\_\_\_. **O Tempo do SUAS.** Revista Serviço Social & Sociedade. 87º ed. São Paulo: Cortez, 2006.

LONDRINA. Lei Municipal nº. 8834 de 1º de julho de 2002.

LONDRINA. Lei Municipal nº. 9.681 de 22 de dezembro de 2004.

LONDRINA. Assistência Social – Cidade de Londrina. Disponível em: [www.londrina.pr.gov.br/assistenciasocial](http://www.londrina.pr.gov.br/assistenciasocial). Acesso em 03 dez. 2008.

LUCMANN, Ligia Helena Hahn; SOUZA, Janeci Tireli Ponte. **Serviço Social & Sociedade.** São Paulo: Editora Cortez, ano XXVI, nº. 84, nov.2005, Periodicidade quadrimestral.

MACHADO, Ednéia Maria. **A política social do Estado brasileiro pós-64 e a subordinação das municipalidades:** caso de Londrina (1969 -1982). 1991. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

MESTRINER, Maria Luiza. **Assistência e Seguridade Social:** Oposições e Aproximações. 1992. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

MONTANÕ, Carlos. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção. São Paulo: Cortez, 2002.

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

OLIVEIRA, Aristeu; ROMÃO, Valdo. **Manual do Terceiro Setor e Instituições Religiosas:** trabalhista, previdenciária, contábil e fiscal. São Paulo. Editora Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto. **Estado e Políticas Públicas no Brasil:** desafio ante a conjuntura neoliberal. Serviço Social & Sociedade n.º 3. São Paulo: Cortez, 2008.

PAZ, Rosângela D. O. **Representação e Representatividade**: Dilemas para os Conselhos de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 30 jul. de 2009.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social - caminhos da construção democrática**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SALAMON, Lester. **Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor**: 3<sup>o</sup>. Setor – desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1997.

Secretaria Municipal de Assistência Social – Relatório de Atividades 2007

SETP - Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, Relatório de Gestão - Município de Londrina – Relatório do Quadro da Rede - 2007

SILVA, Sandra Cristina Bianconi. **Monitoramento e Avaliação dos Serviços Sócio – Assistenciais não governamentais**: O Processo de Execução do órgão Gestor Municipal. 2005. Dissertação (mestrado em Serviço Social). Universidade Estadual de Londrina, Paraná.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. 2<sup>a</sup> edição. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

SOUZA, Marcelle Diório de. **Assistência Social em Londrina – PR no período 2001-2004**: A Consolidação de uma Política Pública. 2005. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Estadual de Londrina (UEL), Paraná.

SPOSAT, Aldaíza. **Contribuição para a concepção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Belém: 2004.

TENÓRIO, Fernandes G. (org). **Gestão de ONGs**: Principais Funções Gerenciais. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: FGV, 2001.

TREVISAN, Susana Calvo. **Assistência Social e Demandas Sociais: uma análise do CAP – Centro de Atendimento à População da prefeitura do município de Londrina. 1995. TCC (Trabalho de Conclusão de curso em Serviço Social) – Universidade Estadual de Londrina, Paraná.**

## APÊNDICES

## APENDICE I – FORMULÁRIO DE PESQUISA

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL**

**PROFESSOR ORIENTADOR: Dra. Selma Frossard Costa  
DISCENTE: Paulo Sérgio Aragão**

**TEMA: Gestão da Política Municipal da Assistência Social em Londrina (2001 a 2007): Avanços e Desafios na Interface com as Organizações do Terceiro Setor**

**PERÍODO DE EXECUÇÃO: 2007 a 2009**

### FORMULÁRIO DE PESQUISA

Pesquisador: Paulo Sérgio Aragão

Data:...../...../.....

#### 1. Caracterização formal:

1.1. Nome da Instituição: \_\_\_\_\_

1.2. Pessoa Jurídica:

( ) Associação                      ( ) Fundação

1.3. Localização: \_\_\_\_\_

1.4. Telefone: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_

1.5. Ano de fundação: \_\_\_\_\_

1.6. Finalidade: \_\_\_\_\_

1.7. Segmento (s) Atendido (s): \_\_\_\_\_

1.8. Programas e/ou Serviços mantidos: \_\_\_\_\_

1.9. Segmento (s) Atendido (s): \_\_\_\_\_

1.10. Serviços/Projetos desenvolvidos

\_\_\_\_\_

1.11. Convênios/Parcerias:

Governamentais: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Não-Governamentais: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## 1.12. Certificações que possui:

- utilidade pública municipal  
 utilidade pública estadual  
 utilidade pública federal  
 CEBAS (antigo certificado de filantropia)  
 OSCIP  
 Outros: \_\_\_\_\_

## 1.13. Possui registro:

- Conselho Municipal de Assistência Social  
 Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente  
 Conselho Municipal de Saúde  
 Conselho Municipal Anti Drogas – COMAD  
 Conselho Municipal de Educação  
 Outros: \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

## 1.14. Fontes de Recursos Financeiros:

Permanentes: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Esporádicos: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**2. Estrutura Organizacional e Funcional:**

## 2.1 A Diretoria é composta por voluntários?

- Sim. Vinculados a:  
 Grupo religioso. Qual: \_\_\_\_\_  
 Clube de Serviço. Qual: \_\_\_\_\_  
 Associação de Moradores. Qual: \_\_\_\_\_  
 Outro. Qual: \_\_\_\_\_  
 Não

## 2.2 Como essa Diretoria é constituída?

a.  Eleita.

Periodicidade:

- a cada dois anos  a cada quatro anos  a cada três anos  
 mais de quatro anos.

Quem elege:

- em assembléia geral dos associados;  
 grupo de representantes dos associados;  
 outra forma. Qual: \_\_\_\_\_

b. Indicada

Periodicidade:

- a cada dois anos  a cada quatro anos  a cada três anos  
 mais de quatro anos.

Quem indica:

- a própria diretoria
- os mantenedores
- em assembléia geral.
- outra forma. Qual: \_\_\_\_\_

2.3 A Diretoria tem função:

- deliberativa
- consultiva

2.4 Além da Diretoria, a Instituição conta com outros voluntários?

- Sim. Quantos? \_\_\_\_\_
- Funções que exercem? \_\_\_\_\_
- Não. Por quê? \_\_\_\_\_

### 3. Custo Operacional e Fontes de Financiamento:

3.1 Média do Gasto Financeiro Mensal da Instituição:

- de 0 a 5.000,00
- de 5.000,00 a 10.000,00
- de 10.000,00 a 15.000,00
- de 15.000,00 a 20.000,00
- de 20.000,00 a 25.000,00
- de 25.000,00 a 30.000,00
- Mais de 30.000,00

3.2 Média da Receita Mensal da Instituição:

- de 0 a 5.000,00
- de 5.000,00 a 10.000,00
- de 10.000,00 a 15.000,00
- de 15.000,00 a 20.000,00
- de 20.000,00 a 25.000,00
- de 25.000,00 a 30.000,00
- Mais de 30.000,00

3.3 Fontes de Recursos Financeiros/Parcerias e Convênios:

3.3.1. Qual é a principal fonte de recursos da Instituição (por ordem crescente de importância)

- Setor público
- Pessoas Físicas
- Pessoas Jurídicas
- Empresas
- Igrejas
- Organismos Internacionais
- Organismos nacionais

3.3.2. Setor Público:

- Municipal. R\$ \_\_\_\_\_
- Órgão municipal financiador: \_\_\_\_\_
- Estadual. R\$ \_\_\_\_\_
- Órgão estadual financiador: \_\_\_\_\_

Federal. R\$ \_\_\_\_\_  
 Órgão federal financiador: \_\_\_\_\_

### 3.3.3. Pessoas Físicas: (associados e outros)

Doações em dinheiro:  
 Sim  
 mensalmente. Forma: \_\_\_\_\_  
 eventualmente.  
 Não.

Doações em gênero:  
 Sim  
 assiduamente  
 eventualmente.  
 Não

### 3.3.4. Pessoas Jurídicas:

Empresas:  
 Doações, em dinheiro:  
 Sim  
 mensalmente. Forma: \_\_\_\_\_  
 eventualmente.  
 Não

Doações, em gêneros ou outras:  
 Sim  
 assiduamente  
 eventualmente

Quais: \_\_\_\_\_

Não

Empresa(s) parceiras da instituição: \_\_\_\_\_

Igrejas:  
 Doações, em dinheiro:  
 Sim  
 mensalmente  
 eventualmente  
 Não

Doações, em gêneros ou outras:  
 Sim  
 assiduamente  
 eventualmente

Quais: \_\_\_\_\_

Não

Igreja(s) parceiras da Instituição: \_\_\_\_\_

Organismos Internacionais:  
 Doações em dinheiro:  
 Sim

- mensalmente.
- eventualmente.
- Não

Doações, em gêneros ou outras:

- Sim
- assiduamente
- eventualmente

Quais: \_\_\_\_\_

Não

Organismos Internacionais(s) parceiras da instituição:

\_\_\_\_\_

Organismos Nacionais: (não governamentais)

Doações, em dinheiro:

- Sim
- mensalmente.
- eventualmente.

Não

Doações, em gêneros ou outras:

- Sim
- assiduamente
- eventualmente

Quais: \_\_\_\_\_

Não

Organismos nacionais(s) parceiras da instituição: \_\_\_\_\_

#### 4. PLANO DE GESTÃO INSTITUCIONAL:

Não Existente

Mas há projetos e atividades em desenvolvimento. Quais:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Existente:

Elaborado por quem? (formação profissional e função na instituição)

\_\_\_\_\_

Foi elaborado de forma

individual e centralizada

participativa

outra. \_\_\_\_\_

sem informação

Ano de elaboração do Plano e período de vigência: \_\_\_\_\_

Quem acompanha e monitora a execução do Plano Gestor e como:

---

---

---

## **5 Com relação aos serviços:**

5.1 Quais serviços a Instituição desenvolve?

---

---

---

5.2 Descreva o que faz cada serviço

---

---

---

5.3 Como a Instituição optou pela demanda atualmente atendida?

---

---

---

5.4 Para a realização de tais serviços, a Instituição conta com parcerias do poder público municipal através da Secretaria Municipal de Assistência Social?

Sim       Não

Caso a resposta seja afirmativa responda os itens abaixo

## **6. Com relação às parcerias com o poder público municipal**

6.1 A Instituição manteve parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS no período de 2001 a 2007?

Sim  Não

Caso a resposta seja afirmativa responda os itens abaixo

6.2 Descreva quais parcerias foram realizadas durante este período?

---

---

---

6.3 Responda como foram realizadas estas parcerias com relação a: iniciativa da proposta e definição do público alvo; a estrutura física operacional; aos recursos humanos necessários; aos recursos financeiros e contrapartida (responda detalhadamente cada item com relação a cada parceria)

---

---

---

6.4 Com relação à equipe técnica de cada serviço, como se deu a seleção de seu quadro de RH nas parcerias? Responda com relação a cada parceria.

---

---

---

6.5 Os recursos repassados pela SMAS são suficientes para manutenção das parcerias? Comente esta questão para cada parceria firmada.

---

---

6.6 Comente como se deu a gerência de cada parceria

---

---

6.7 A instituição possuía plano de trabalho para cada serviço/parceria estabelecida com a SMAS?

Sim  Não

Caso a resposta seja afirmativa, responda a questão abaixo

6.8 Como se deu a elaboração, monitoramento e necessárias adequações no plano de trabalho? Descreva com relação a cada parceria firmada.

---

---

6.9 A Instituição tem conhecimento de outras Instituições similares que desenvolvem serviços congêneres no município de Londrina?

Sim  Não

Caso a resposta seja afirmativa, responda a questão abaixo

6.10 Como se dá a relação com estas entidades? Há reuniões para planejamento; definição de custos mínimos; avaliações dos serviços e fortalecimento institucional. Responda com relação a cada parceria firmada.

---

---

6.11 A relação com Instituições similares são realizadas exclusivamente pelas OTSs ou contam com a assessoria do poder público municipal?

---

---

6.12 Como a Instituição avalia as parcerias realizadas com a SMAS (Gestão ADM, alcance dos objetivos institucionais, qualidade do serviço prestado, posicionamento político frente às necessidades sociais) Justifique. Responda com relação a cada parceria.

---

---

## **7. Com relação à representatividade e participação nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS**

7.1 A Instituição tem participado das reuniões do CMAS?

Sim  Não

Caso a resposta seja afirmativa, responda as questões abaixo.  
6.2 De que forma se dá a participação da Instituição no CMAS?

---

---

7.3 A Instituição considera que representa um determinado segmento junto às Organizações do Terceiro Setor? Justifique.

---

---

7.4 A Instituição encontra no CMAS respaldo para o debate e defesa dos interesses institucionais que representa?

---

---

**8. Consolidação da Política Municipal de Assistência Social**

8.1 A Instituição conhece a Política de Assistência Social?  
( ) Sim ( ) Não

8.2 Como a Instituição avalia a Assistência Social de Londrina? Justifique.

---

---

8.3 A Instituição acredita que a Assistência Social do Município está configurada com uma Política Pública? Justifique.

---

---

**Outras Observações do Pesquisador:**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## APENDICE II – FORMULÁRIO DE PESQUISA II

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL**

**PROFESSOR ORIENTADOR: Dra. Selma Frossard Costa**

**DISCENTE: Paulo Sérgio Argão**

**TEMA: Gestão da Política Municipal da Assistência Social em Londrina (2001 a 2007): Avanços e Desafios na Interface com as Organizações do Terceiro Setor**

**PERÍODO DE EXECUÇÃO: 2007 a 2009**

### FORMULÁRIO DE PESQUISA II

Pesquisador: Paulo Sérgio Aragão

Data:...../...../.....

#### 1. Identificação do Entrevistado:

- 1.1. Nome: \_\_\_\_\_
- 1.2. Função que exerce no Órgão: \_\_\_\_\_
- 1.3. Data de admissão ao Órgão: \_\_\_\_\_
- 1.4. Tipo de vínculo ao Órgão: \_\_\_\_\_
- 1.5. Relate onde esteve vinculado ao Órgão no período de 2001 a 2007 e quais cargos: \_\_\_\_\_

1.6. Descreva quais as finalidades e responsabilidades dos locais onde esteve vinculado ao Órgão:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

1.7. Durante o período de 2001 a 2007, você esteve representando o órgão junto a algum conselho gestor? Descreva.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

#### 2. Caracterização formal:

2.1. Nome do Órgão: \_\_\_\_\_

2.2. Pessoa Jurídica:

Fundação  Secretaria  Departamento  Outros \_\_\_\_\_

2.3. Localização: \_\_\_\_\_

2.4. Telefone: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_

2.5. Ano de criação: \_\_\_\_\_

2.6. Atual Gestor do órgão: \_\_\_\_\_

2.7. Gestor ou gestores no período de 2001 a 2007: \_\_\_\_\_

2.8. O órgão está sob Gestão:

Gestão Inicial  Gestão Básica  Gestão Plena

2.9. Qual o valor alocado na Assistência Social do Município atualmente?

R\$ \_\_\_\_\_

2.9.1. Cite as fontes de recurso e seus correspondentes valores:

União R\$ \_\_\_\_\_  Estado R\$ \_\_\_\_\_  Municipal

R\$ \_\_\_\_\_  Outros R\$ \_\_\_\_\_

### 3. PLANEJAMENTO DE GESTÃO:

3.1 Com relação ao período de 2001 a 2007, o Órgão possuía Plano de Assistência Social e/ou outro documento similar?

Sim  Não

Caso a resposta seja afirmativa responda as questões abaixo:

3.2 Quais os períodos de vigência para cada documento?

\_\_\_\_\_

3.3 Como foram elaborados? Descreva os procedimentos adotados.

Pelo Órgão Gestor isoladamente

De forma participativa

Outra

\_\_\_\_\_

3.3.1 Caso a resposta seja “De forma participativa”, descreva como você avalia a participação dos outros agentes envolvidos:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3.4 Há monitoramento do cumprimento do processo de planejamento?

Sim  Não

3.4.1. Caso a resposta seja afirmativa, descreva como se deu este processo:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

#### 4. DOS SERVIÇOS, PROGRAMAS E PROJETOS DO ÓRGÃO GESTOR.

4.1. Quais serviços, programas e projetos o Órgão Gestor realizava no período de 2001 a 2007?

---

---

4.2. Para realização de seus serviços, programas e projetos, o Órgão Gestor realiza parcerias?

Sim  Não

Caso a resposta seja afirmativa responda as questões abaixo.

4.3. Quais serviços, programas e projetos são realizados de forma exclusiva pelo Órgão Gestor? (Sem parcerias)

---

---

4.4. Quais serviços, programas e projetos são realizados através de parcerias e com quem são estabelecidas estas parcerias?

---

---

4.5. Com relação à EPESMEL e o NUSELON, como se deu o estabelecimento destas parcerias? Responda com relação a cada serviço?

---

---

4.6. Em sua opinião, o processo de estabelecimento de parcerias proporcionou aos parceiros acima a possibilidade da execução da ação de forma satisfatória para com os objetivos almejados?

Sim  Não

Justifique: \_\_\_\_\_

---

---

4.7. Qual o volume de recursos empregados nas parcerias com estas OTSs?

---

---

4.8. A parceria com estas OTSs pressupõem além dos recursos financeiros outro apoio a instituição?

---

---

4.9. Quem define os valores dos recursos a serem repassados, a estas OTSs parceiras e como se chegou ao valor definido para o repasse?

---

---

4.10. Em sua opinião os recursos repassados a estas OTSs são suficientes para a realização dos serviços? Comente.

---

---

---

4.11. Com relação as parcerias estabelecidas com a EPESMEL e o NUSELON, como o Órgão Gestor descreve a gestão de cada serviço? Existe autonomia Institucional para suas operacionalizações?

---

---

---

4.12. Como se deu a construção do plano de trabalho e o monitoramento para cada serviço realizado por estas parcerias?

---

---

---

### **5. Com relação à representatividade e participação nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS**

5.1. Com relação à EPESMEL e ao NUSELON, como você descreve a representatividade destas Instituições no CMAS?

---

---

---

5.2. Estas Instituições encontram respaldo junto ao CMAS para manifestação de suas reivindicações? Comente.

---

---

---

5.3. Sabendo que o CMAS é o local onde se delibera os recursos do FMAS, comente como é deliberado o montante alocado em cada serviço, e como você percebe as manifestações da EPESMEL e NUSELON neste processo?

---

---

---

### **Outras Observações do Pesquisador:**

---

---

---

---

---