

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

VALÉRIA APARECIDA NAVES DAMIÃO

**O PÚBLICO E O PRIVADO NO SISTEMA LOCAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO
MUNICÍPIO DE VARGINHA, MG**

Varginha/MG
2014

VALÉRIA APARECIDA NAVES DAMIÃO

**O PÚBLICO E O PRIVADO NO SISTEMA LOCAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO
MUNICÍPIO DE VARGINHA, MG**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.
Orientador: Virgílio César da Silva e Oliveira.

Varginha/MG
2014

Damião, Valéria Aparecida Naves.

O público e o privado no sistema de assistência social do município de Varginha, MG / Valéria Aparecida Naves Damião. - 2014.

162 f. -

Orientador: Virgílio César da Silva e Oliveira

Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2014.

Bibliografia.

1. Assistência social – Política pública. 2. Assistência social – Varginha (MG). I. Oliveira, Virgílio César da Silva. II. Título.

CDD: 361.61

VALÉRIA APARECIDA NAVES DAMIÃO

O PÚBLICO E O PRIVADO NO SISTEMA LOCAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO
MUNICÍPIO DE VARGINHA, MG

A Banca examinadora abaixo-assinada, aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade da Universidade Federal Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em: 08 / 08 / 2014

Prof^o. Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira.

Instituição: Universidade Federal de Alfenas.

Assinatura: 

Prof^o. Dr. Wesllay Carlos Ribeiro.

Instituição: Universidade Federal de Alfenas.

Assinatura: 

Prof^a. Dr^a. Viviane Souza Pereira.

Instituição: Universidade Federal de Juiz de Fora.

Assinatura: 

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela preparação incontestavelmente divina para que esse mestrado se realizasse em minha vida; foi no momento adequado, na localidade possível e com os critérios singulares que permitiram minha seleção. A Ele toda honra e glória por permitir a realização de um projeto acadêmico até então frustrado por questões conjunturais.

Ao meu noivo, em alguns dias, esposo, Leandro Nascimento, pela ressignificação do conceito da palavra apoio, que conferiu a esse tão popular vocábulo, utilizado por muitos apenas como força de expressão, um sentido materializado por ele em cada uma das etapas do percurso deste mestrado: desde o auxílio para a prova de língua estrangeira, ainda no processo seletivo; o transporte; as aulas de direção, especialmente rodoviárias; as traduções de textos em (e para) inglês; os momentos de TV desligada para minhas produções; a escuta e carinho nos momentos de desespero; o direcionamento suave “*depois daqui você vai transcrever, não é?*” e a confiança em mim, quando eu mesma tinha certeza de que não conseguiria finalizar a dissertação em tempo hábil.

À minha mãe, Maria de Lourdes Naves, por compreender (ou ao menos aceitar) as constantes solicitações de silêncio absoluto dentro de casa para que a concentração fosse possível e trouxesse resultados positivos e também por contribuir com ações que fizeram com que eu pudesse me dedicar à produção da dissertação.

À Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais, por, não sem insistência e luta legal, ter proporcionado adequação em meu horário de trabalho de forma a permitir minha frequência às aulas. De forma mais específica às coordenadoras Ana Cristina Guidi Mileu e, principalmente, Thaís Rezende Sandy; ambas foram muito compreensivas. Mas Thaís, tentar organizar meu horário de forma que minha liberação fosse para o dia de maior carga horária a cumprir... sem palavras para agradecer. Não deu certo, mas guardei no coração!

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Gestão Pública e Sociedade da Universidade Federal de Alfenas *campus* Varginha, pelo trabalho desenvolvido na busca pela construção do conhecimento. De forma muito particular, ao Professor Dr. Wesllay Carlos Ribeiro, pela presença e contribuição na qualificação e defesa; à professora Dr^a Fernanda Santinelli, por ter iniciado minha orientação, contribuindo de maneira ímpar para meus

primeiros passos como pesquisadora, e por ter se preocupado em providenciar o próximo orientador após sua saída do PPGPS; ao Professor Dr. Gustavo Ximenes Cunha, pelo imprescindível auxílio (quase uma co-orientação não oficial) nos momentos finais do trabalho; e ao orientador Professor Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira, pela parceria, pela singularidade com que me proporcionou conviver com seus pensamentos e conhecimentos privilegiados e pela paciência com que conduziu a ansiedade desta orientanda.

À professora da Universidade Federal de Juiz de Fora, Dr^a Viviane Souza Pereira, pela aceitação do convite para participação na banca de qualificação e defesa. A visão de uma colega “vermelhinha” foi, com certeza, um bálsamo!

Ao secretário do Programa de Pós Graduação em Gestão Pública e Sociedade, Marcel Pereira da Silva, por sua solicitude e atendimento mesmo aos maiores despropósitos de comprovação de frequência exigidos em meu serviço.

Aos colegas de mestrado, especialmente às amigas Evelyne e Tânia, pela parceria e convivência ao longo desses dois anos, pelo apoio mútuo, pela torcida recíproca; que finalizemos todos com o máximo de aproveitamento possível e com as bençãos de Deus em nossas próximas jornadas.

Aprende o simples! Para quem
É chegada a hora
Nunca é tarde demais!
Aprender o ABC, não basta, mas
Aprende! Não desanime
Começa! Você tem de saber tudo!
Você tem de assumir o poder.

Aprende, homem no asilo!
Aprende, homem na prisão!
Aprende, mulher na cozinha!
Aprende, sexagenário!
Você tem de assumir o poder.
Procura a escola, desabrigado!
Procura o saber, se tens frio!
Faminto, agarra o livro: é sua arma.
Você tem de assumir o poder.

Não tema a pergunta, camarada!
Mo se deixe convencer
Veja com seus olhos!
O que você mesmo não vê
Você não sabe.
Verifique a conta.
Você tem de pagá-la.
Coloque o dedo em cada parcela
E pergunte: como apareceu?
Você tem de assumir o poder.

(BRECHT, 2014)

RESUMO

Esta pesquisa se dedica ao estudo da Assistência Social como política pública, buscando responder o que caracteriza a atuação da rede privada do SUAS e como sua coexistência com a rede pública potencializa ou limita o desenvolvimento, em âmbito municipal, da Assistência Social como política pública. O objetivo geral deste trabalho é discutir, a partir da análise do contexto institucional do município de Varginha, MG, como a coexistência entre rede socioassistencial pública e rede socioassistencial privada promove ou desarticula, em âmbito municipal, o desenvolvimento da Assistência Social como política pública. Já seus objetivos específicos buscam caracterizar os sistemas locais de Assistência Social, detalhando sua forma e sua institucionalização em Varginha; analisar, sob a ótica dos assistentes sociais trabalhadores do SUAS em Varginha, o planejamento e a execução da política de Assistência Social no município; discutir como a coexistência entre rede socioassistencial pública e rede socioassistencial privada caracteriza ou descaracteriza o desenvolvimento, em âmbito municipal, da Assistência Social como política pública. A metodologia adotada combina estratégias do estudo de caso e da pesquisa documental, valendo-se também da pesquisa bibliográfica como aporte teórico e da análise de conteúdo categorial temática para análise de interpretação dos dados coletados. Os resultados encontrados informam que Varginha é um município com Sistema Local de Assistência Social estruturado, a partir da existência de Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social e de equipamentos públicos e serviços em conformidade com o Sistema Único de Assistência Social, mas que utiliza a parceria de ONG's de Assistência Social, a partir das vias administrativa e de execução dos serviços, que não trazem contribuição direta para sua execução enquanto política pública.

Palavras-chave: Política Pública. Assistência Social. Organizações Não-Governamentais. Assistentes Sociais.

ABSTRACT

This research is dedicated to the study of social assistance as a public policy, seeking to respond what characterizes the performance of the private network of the SUAS and how their coexistence with the public network enhances or limits the development at the municipal level, of the Social Assistance as public policy. The aim of this paper is to discuss, from the analysis of the institutional context of the city of Varginha, MG, such as the coexistence of public and private assistance network promotes social assistance network or dismantles, at the municipal level, the development of social assistance as a public policy. Has its specific objectives seek to characterize the local systems of public policy, detailing its shape and its institutionalization in the Social Assistance sector; analyze, from the perspective of social workers SUAS in Varginha, the planning and implementation of the Social Assistance Policy in the City; discuss how the coexistence of public and private assistance network favors or mischaracterizes the development, at the municipal level, the Social Assistance as public policy. The methodology combines strategies of the case study and documental research, also drawing upon the bibliographic research as the theoretical and thematic analysis of categorical content analysis to interpret the data collected. The results report that Varginha is a city with Local System Structured Social Assistance, from the existence of the Council, Plan and Social Assistance Fund and public facilities and services in accordance with the Unified Social Assistance System, but uses the partnership with ONG's for Social Assistance, from routes and implementing administrative services, which bring no direct contribution to its implementation as a public policy.

Key works: Public Policy. Social Assistance. Nongovernmental Organizations. Social Workers.

LISTA DE QUADROS

| | | |
|-----------|--|-----|
| Quadro 1 | Descrição da amostra..... | 64 |
| Quadro 2 | Método de análise para atendimento aos objetivos..... | 66 |
| Quadro 3 | Caracterização do CMAS, PMAS e FMAS em Varginha..... | 71 |
| Quadro 4 | Classificação dos bairros de localização dos CRAS de Varginha..... | 80 |
| Quadro 5 | Ações estratégicas do PMAS de Varginha – 2014 a 2016..... | 81 |
| Quadro 6 | Síntese dos pontos fortes da Assistência Social em Varginha..... | 90 |
| Quadro 7 | Síntese dos pontos fracos da Assistência Social em Varginha..... | 95 |
| Quadro 8 | Características da Assistência Social como política pública em Varginha.. | 110 |
| Quadro 9 | Descaracterização da Assistência Social como política pública em Varginha..... | 113 |
| Quadro 10 | Características, planejamento, execução e desenvolvimento da Assistência Social em Varginha..... | 130 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------------------|--|
| ACESSUAS | - Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho. |
| CADASTRO ÚNICO | - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. |
| CEAS MG | - Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais. |
| CENTRO POP | - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua. |
| CMAS | - Conselho Municipal de Assistência Social. |
| CNAS | - Conselho Nacional de Assistência Social. |
| COMDEDICA | - Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Varginha. |
| CRAS | - Centro de Referência de Assistência Social. |
| CREAS | - Centro de Referência Especializado de Assistência Social. |
| CRESS | - Conselho Regional de Serviço Social. |
| d.C | - Depois de Cristo. |
| FMAS | - Fundo Municipal de Assistência Social. |
| IBGE | - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. |
| LBA | - Legião Brasileira de Assistência. |
| LOAS | - Lei Orgânica da Assistência Social. |
| MDS | - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. |
| NOB RH SUAS | - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social. |
| NOB/SUAS | - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. |
| ONG | - Organização Não-Governamental. |
| OS | - Organizações Sociais. |
| OSCIP | - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. |
| PAA | - Programa de Aquisição de Alimentos. |
| PMAS | - Plano Municipal de Assistência Social. |
| PNAS | - Política Nacional de Assistência Social. |

- SEDESE** - Secretaria Estadual de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais.
- SEHAD** - Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social de Varginha.
- SEHAP** - Secretaria Municipal de Habitação e Promoção Social de Varginha.
- SEMEC** - Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Varginha.
- SEMEL** - Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Varginha.
- SEMFA** - Secretaria Municipal da Fazenda de Varginha.
- SEMUS** - Secretaria Municipal de Saúde de Varginha.
- SEPLA** - Secretaria Municipal de Planejamento Urbano de Varginha.
- SUAS** - Sistema Único de Assistência Social.

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 14 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO | 20 |
| 2.1 | POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 20 |
| 2.1.1 | Política Pública: conceitos e características..... | 20 |
| 2.2 | REFORMA DO ESTADO..... | 29 |
| 2.2.1 | Reforma do Estado e Atuação de Organizações Não-Governamentais em Políticas Públicas..... | 29 |
| 2.3 | A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL..... | 38 |
| 2.3.1 | Antecedentes Históricos..... | 38 |
| 2.3.2 | Assistência Social no Brasil: da caridade à política pública de responsabilidade estatal..... | 43 |
| 2.3.3 | As Organizações Não-Governamentais de Assistência Social..... | 54 |
| 3 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 59 |
| 3.1 | O PROCESSO DE PESQUISA E SUA NATUREZA..... | 59 |
| 3.2 | INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS E SELEÇÃO DOS INFORMANTES..... | 61 |
| 3.3 | ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS..... | 65 |
| 4 | O SISTEMA LOCAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM VARGINHA: CONSELHO, PLANO E FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL | 68 |
| 4.1 | O SISTEMA LOCAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM VARGINHA..... | 69 |
| 4.1.1 | Caracterização dos Sistemas Locais de Assistência Social..... | 69 |
| 4.1.2 | Detalhamento do Processo de Institucionalização e a Forma do Sistema Local de Assistência Social em Varginha..... | 71 |
| 4.1.3 | Análise Preliminar da Institucionalização e da Forma do Sistema Local de Assistência Social em Varginha..... | 83 |
| 4.2.1 | Pontos Fortes do Planejamento e da Execução da Política de Assistência Social em Varginha..... | 90 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4.2.2 | Pontos Fracos do Planejamento e da Execução da Política de Assistência Social em Varginha..... | 95 |
| 4.2.3 | Análise Preliminar do Planejamento e da Execução da Política de Assistência Social em Varginha..... | 103 |
| 4.3 | A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE ESTATAL EM VARGINHA..... | 109 |
| 4.3.1 | Pontos que Caracterizam a Assistência Social como Política Pública de Responsabilidade Estatal em Varginha..... | 110 |
| 4.3.2 | Pontos que Descaracterizam a Assistência Social como Política Pública de Responsabilidade Estatal em Varginha..... | 112 |
| 4.3.3 | Análise Preliminar da Assistência Social como Política Pública de Responsabilidade Estatal em Varginha..... | 123 |
| 4.4 | A ATUAÇÃO DA REDE PRIVADA NO SUAS E O PROTAGONISMO PÚBLICO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM VARGINHA..... | 130 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 138 |
| | REFERÊNCIAS..... | 142 |
| | APÊNDICES..... | 153 |
| | ANEXOS..... | 159 |

1 INTRODUÇÃO

A Assistência Social no Brasil está estabelecida atualmente como uma política pública que prevê os mínimos sociais que garantam o atendimento às necessidades básicas, sendo voltada a quem dela necessitar. Essa política social está estruturada a partir de serviços socioassistenciais (ações de caráter contínuo que buscam a melhoria de vida da população); programas (ações complementares e integradas para melhoria dos serviços e benefícios); projetos de enfrentamento da pobreza (para melhoria das condições de subsistência) e benefícios, destacando-se entre estes os de transferência de renda, mais conhecidos e mais comumente associados à política de Assistência Social (BRASIL, 2012b).

Embora na contemporaneidade a Assistência Social brasileira se constitua como um direito social de cidadania, sua trajetória perpassa a negação da condição de cidadão e sua marginalização em relação à categoria de direitos sociais. Relacionada diretamente com a condição de pobreza, a Assistência Social sempre atuou amenizando as contradições entre capital e trabalho, sendo suas ações, *a priori*, voltadas quase que exclusivamente para os marginalizados das relações formais de trabalho a partir da disponibilização de itens ou produtos voltados a suprimir parte dos efeitos da condição de pobreza, mas sem atuação sobre suas causas (SPOSATI, 1995).

A institucionalização da Assistência Social no Brasil ocorre a partir de 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA). Importante destacar que essa institucionalização ocorreu pela via filantrópica e clientelística. Sua institucionalização enquanto política pública se gesta na década de 1980, no período de redemocratização do país, que culmina com a formalização enquanto política pública de Seguridade Social na Constituição Federal de 1988 (ANDRADE; ZIMMERMANN, 2011).

Os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2008) constituíram o marco da Assistência Social como política pública, sendo regida pela Lei Federal Nº 8.742/93 que os regulamentou, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a qual foi alterada em 2011 pela incorporação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a partir da Lei Federal Nº 12.435/2011 (BRASIL, 2012b).

Iniciando a discussão que interessa a este estudo, ou seja, a atuação de organizações não-governamentais na Assistência Social, que terá como principal fio condutor a perspectiva dos assistentes sociais, profissionais privilegiados na condução dessa política, tem-se que o SUAS prevê a participação das organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, entre outras características, como parte de seu princípio de descentralização. Essas organizações fazem parte do rol de instituições comumente conceituadas como Organizações do Terceiro Setor ou Organizações Não-Governamentais (ONG's)¹, cabendo notar que a publicização, como ficou conhecida a prática de descentralização para instituições não governamentais, a partir da Reforma do Estado e da implementação da Nova Administração Pública, está em sintonia com o processo de reestruturação do capital, seja pela flexibilização das relações de trabalho, seja pelo afastamento do Estado das responsabilidades sociais (MONTAÑO, 2012).

Resguardadas a valorização das ONG's enquanto espaço de rico potencial para a participação popular, o posicionamento do Serviço Social sobre a questão entende que o uso dessas organizações para o trato de reflexos da questão social tem estreita relação com certa desresponsabilização do Estado e conservação do *status quo* que não sugere, e até despolitiza, a discussão e questionamento sobre as causas da pobreza e desigualdade social (ALENCAR, 2010; MONTAÑO, 2012b).

Para contextualizar a discussão sobre as ONG's para a área da Assistência Social, traz-se à pauta alguns dados do Censo SUAS² 2011, no qual essas instituições estão definidas como rede socioassistencial privada³.

A partir desses dados, obtém-se a informação de que a rede socioassistencial privada brasileira é composta por 9.456 instituições. Entre estas, apenas 26% são exclusivamente de Assistência Social, isto é, atuam fundamentalmente nesse campo e não em outros (como

¹ Entre essas duas denominações (e outras possíveis), este trabalho irá empregar o termo ONG por ser o mais adequado às instituições que desenvolvem atividades correlatas à Assistência Social, tanto pelo uso intenso de trabalho voluntário, quanto pela dependência de recursos financeiros por meio de doação. A não opção pelo termo Terceiro Setor deve-se ao entendimento de que não há uma linha determinística que separe o Estado, o mercado e a sociedade de forma a não se relacionarem transversalmente. A íntegra do referencial teórico que contribuiu para essas considerações pode ser obtida pela leitura de Baltazar (1996); Brasil (1997); Brasil (2003); Costa (2005); Di Pietro, 2009 e Terceiro Setor. Info (2013).

² Instrumental utilizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome para levantamento de dados socioassistenciais de municípios e estados, sendo preenchidos por estes (BRASIL, 2012a).

³ A expressão rede socioassistencial privada, segundo o SUAS, caracteriza as ONG's que trabalham com benefícios, projetos, programas e serviços de Assistência Social (BRASIL, 2012a).

saúde, educação, etc.) (BRASIL, 2012a). Esse dado demonstra que as instituições da rede socioassistencial privada não têm a Assistência Social como sua prioridade de ação.

Nessas instituições, a procura por demanda espontânea dos usuários representa 89,4% dos casos, enquanto no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)⁴ essa procura espontânea cai para 50%. O encaminhamento pela rede socioassistencial é de 56,2% para ONG's e 15% para o CRAS; o encaminhamento advindo de outras políticas públicas e do sistema de garantia de direitos é de 51,4% para a rede socioassistencial privada e 13% para o CRAS (BRASIL, 2012a).

Entre os resultados disponibilizados pelo Censo SUAS 2011, há o destaque de que o CRAS tem sido o local privilegiado de oferta dos serviços de Assistência Social. No entanto, o mesmo documento traz a informação que 69% dos CRAS possuem rede privada referenciada na prestação de serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica⁵ e que serviços de Proteção Social Especial de alta complexidade (acolhimento institucional) também têm na rede socioassistencial privada o maior executor (BRASIL, 2012a).

Esses dados informam que, tanto os usuários dos serviços, como equipamentos públicos e privados da rede socioassistencial, ao demandarem um serviço de Assistência Social buscam-no com maior frequência e intensidade na rede socioassistencial privada, cujos interesses são ecléticos e a garantia de profissionalização e continuidade comprometida pelo grande número de trabalhadores voluntários que utiliza (FLEURY, 1994).

Alguns dados do Censo SUAS 2011 permitem inferir que a comunicação entre a rede pública e privada do SUAS ainda é muito incipiente, já que apenas 24% dos CRAS realiza reuniões periódicas com as unidades conveniadas da rede de proteção básica e apenas 21% dos CRAS realizam estudos de caso em conjunto com essas mesmas unidades. Ademais, a resposta de apenas 25,4% dos municípios de que a rede socioassistencial de que dispõem é suficiente para o atendimento à demanda, sugere a readequação da prestação do serviço, em especial considerando que o monitoramento desse processo, relativamente novo, já permite análises críticas (BRASIL, 2012a).

⁴ Equipamento público considerando, a partir do SUAS, a porta de entrada dos serviços da Assistência Social.

⁵ As ações do SUAS são voltadas para a proteção social de indivíduos e famílias. A proteção social se ocupa das vitimizações advindas de vulnerabilidades socioeconômicas e de fragilidade, ausência e rompimento de vínculos. Divide-se em Proteção Social Básica, cujo equipamento de referência é o CRAS, e Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade (BRASIL, 2005).

Diante desse cenário, duas questões contraditórias parecem conviver. Primeiro, a parceria com ONG`s coloca em segundo plano a ação estatal. O papel do Estado de articulação, provisão (não exclusiva) e controle – defendido no texto constitucional e nos documentos da reforma gerencial – mostra-se insuficiente; o reposicionamento desse papel sugere omissão. Segundo, a Assistência Social – parte relevante dessa configuração – atua na operacionalização de um sistema de caráter ambíguo no qual os direitos foram ampliados no discurso e estão sendo negados (ou, ao menos, sucateados) na prática (CAVALCANTE et. al., 2013).

Nessa conjuntura, a questão que se coloca como norteadora deste estudo é: o que caracteriza a atuação da rede privada do SUAS e como sua coexistência com a rede pública potencializa ou limita o desenvolvimento, em âmbito municipal, da Assistência Social como política pública?

Para o entendimento de um caso concreto, será utilizado como campo de pesquisa o município de Varginha, sul de Minas Gerais, no qual será analisada a atuação da rede pública e privada no desenvolvimento da política pública de Assistência Social, a partir da ótica dos assistentes sociais que, em âmbito local, trabalham em seu planejamento e em sua execução.

A opção pelo município de Varginha justifica-se por ser um rico campo de pesquisa, já que, estruturalmente, considerando o porte populacional, atende às prerrogativas do SUAS no que diz respeito aos equipamentos públicos instalados: Varginha possui 05 (cinco) CRAS, um a mais do que a exigência legal para seu porte; 01 (um) CREAS; 40 (quarenta) ONG`s inscritas e regularizadas no Conselho Municipal de Assistência Social, sendo que, em todos esses segmentos⁶, bem como no próprio órgão gestor municipal, há profissionais assistentes sociais trabalhando no planejamento e execução da Assistência Social.

É nesse cenário que este trabalho pretende se inserir, tendo como objetivo geral discutir, a partir da análise do contexto institucional do município de Varginha, MG, como a coexistência entre rede socioassistencial pública e rede socioassistencial privada promove ou desarticula, em âmbito municipal, o desenvolvimento da Assistência Social como política pública.

⁶ Não são todas as ONG`s do município que possuem assistentes sociais entre seus recursos humanos, mas cerca de 20% possui, o que garante representatividade do segmento.

Como objetivos específicos, intenciona-se caracterizar os sistemas locais de Assistência Social, detalhando sua forma e sua institucionalização em Varginha; analisar, sob a ótica dos assistentes sociais trabalhadores do SUAS em Varginha, o planejamento e a execução da política de Assistência Social no município; discutir como a coexistência entre rede socioassistencial pública e rede socioassistencial privada caracteriza ou descaracteriza o desenvolvimento, em âmbito municipal, da Assistência Social como política pública⁷.

Como aspectos que demonstram a relevância deste estudo, cita-se seu potencial para contribuir para a compreensão de possíveis descompassos entre referenciais normativos e a prática. A confrontação entre instrumentos jurídicos e a execução da Assistência Social, que se pretende a partir da concepção de política pública sob a perspectiva do direito social, poderá revelar possibilidades de aprimoramento do contexto público-privado que provê serviços socioassistenciais em nível municipal.

A importância deste trabalho também emerge da possibilidade de favorecer o entendimento de arranjos contemporâneos voltados à atenção a usuários em condição de vulnerabilidade socioeconômica, bem como da atuação do Estado enquanto protagonista nesse processo, a partir da visão crítica de profissionais formados acadêmica e profissionalmente segundo valores e saberes alinhados à ação emancipatória e à busca pela transformação social que seja operada pela cidadania ativa dos próprios usuários.

Secchi (2010) cita, entre outros profissionais, os assistentes sociais como burocratas, no sentido de corpo de funcionários, que podem aumentar a eficácia das políticas públicas por deterem conhecimento técnico sobre o serviço que prestam; estarem mais próximos dos destinatários de certas políticas públicas e por terem conhecimento do funcionamento administrativo da máquina estatal.

Este estudo está organizado em quatro seções, além desta introdução.

Na primeira seção encontra-se a revisão de literatura, estabelecida em três partes. A primeira parte discute o conceito de política pública e sua caracterização. A segunda parte traz a Reforma do Estado e a atuação de organizações não-governamentais em políticas públicas. A

⁷ Ressalta-se que este estudo entende que o protagonismo do Estado é condicionante para o reconhecimento e execução da Assistência Social como um direito básico e premissa para a dignidade e cidadania. O referencial teórico discute que, quando o Estado não assume esse papel de protagonista, implica em omissão com o desenvolvimento da Assistência Social como política pública, o que não significa que este trabalho generalize no sentido de que toda forma de articulação entre público e privado descaracteriza um segmento da sua condição de política pública.

terceira parte traz a trajetória histórica da Assistência Social, expondo a forma como foi constituída como política pública e adentrando no trabalho de organizações não-governamentais nessa área.

A segunda seção descreve os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. Nessa seção, a pesquisa foi classificada como estudo de caso e foram definidas a observação, a análise documental e as entrevistas como instrumentos de coleta de dados. Também foi estabelecida a Análise de Conteúdo como forma de análise dos dados a partir da criação de quatro categorias de análises.

Na terceira seção, encontram-se os resultados e a discussão da investigação sobre o Sistema Local de Assistência Social⁸ do município de Varginha. Essa seção é dividida em quatro subseções, sendo que as três primeiras subseções, após apresentarem os dados, trazem um subitem que constitui uma análise preliminar desses dados. A primeira subseção aborda a estrutura do Sistema Local de Assistência Social em Varginha, ou seja, a institucionalização de Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social. A segunda subseção analisa o planejamento e a execução da Assistência Social no município de Varginha, a partir de seus pontos fortes e fracos. Já a terceira subseção discute a Assistência Social através dos pontos que a caracterizam e daqueles que a descaracterizam como uma política pública de responsabilidade estatal em Varginha. A quarta subseção fecha a apresentação e análise dos dados com uma discussão geral das análises preliminares realizadas nos subitens das subseções anteriores.

Por fim, a quarta seção expõe as considerações finais e aponta possibilidades de aprofundamento da pesquisa aqui empreendida, bem como de estudos complementares a serem subsidiados pela mesma.

⁸ A expressão Sistema Local de Assistência Social é empregada a partir da consideração de que, a partir da Constituição Federal de 1988, o município passou a ser considerado um ente federativo dotado de autonomia. Destarte, entende-se que ele seja capaz de organizar a rede local de proteção social, complementando programas federais ou estaduais e também oferecendo contrapartida a esses. Nesse sentido, a forma como a política pública será implementada no município recebe influência direta dos órgãos públicos e de controle social locais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A revisão de literatura deste estudo busca sustentar a discussão da Assistência Social como política pública. Para tanto, inicia a partir de conceituações sobre o significado de política pública e a constituição de seu processo, fazendo menção à vertente das políticas sociais. A seguir, contextualiza a Reforma do Estado e atuação das organizações não-governamentais em políticas públicas.

Partindo de aspectos gerais para específicos, é exposta a trajetória da Assistência Social, apontando seus antecedentes históricos, priorizando o contexto nacional, e demarcando seu caminho até a configuração como política pública de responsabilidade estatal, bem como a convivência entre público e privado na atuação sobre essa área.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1.1 Política Pública: conceitos e características

Derani (2006) informa que política pública se relaciona com certo estágio de desenvolvimento da sociedade, em que o Estado passa a ter nova atuação, não afeta apenas à coerção, mas como organizador social e operador de uma dinâmica participativa.

Para Sechhi (2010), no Brasil, o termo política pode assumir dois sentidos, diferenciados pela língua inglesa como *politics* e *policy*.

Politics refere-se à ação humana empreendida para obter e manter os aparatos necessários para se exercer poder sobre o homem, já *policy* expressa as relações que orientam determinada ação vinculada ao poder de decisão, assemelhando-se mais diretamente com o termo política pública (BOBBIO, 2002).

Enquanto conceituação da expressão, para Secchi (2010):

[...] uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2010, p. 02).

O autor ainda pontua que a definição de política pública encontra dificuldades pelo fato de haver, basicamente, duas linhas conceituais estabelecidas pelos autores que tratam do tema: os estatistas e os multicêntricos. Os primeiros consideram política pública a diretriz que tenha como protagonista o Estado; os demais, a diretriz que se proponha à resolução de um problema de relevância pública, independente do protagonista. O autor ainda estabelece que, pela interpretação multicêntrica, a qual segue, as políticas cujo protagonista é o Estado constituem um subgrupo dentro do grupo de políticas públicas, o de políticas governamentais.

Tanto as diretrizes estruturantes, ou de nível estratégico, como aquelas de nível intermediário e operacional são políticas públicas. Uma política pública trata de um problema cuja resolução tenha importância coletiva. Como definição do que deve ser considerando um problema, estabelece-se que se trata de um estado de coisas considerado inadequado, mas para o qual há expectativa de que possa ser melhorado. A interpretação de um problema como público, ou seja, como coletivamente relevante, apresenta características político-normativas dos atores que estejam envolvidos com o tema (SECCHI, 2010).

O conceito de ator em uma política pública se aplica a todas as pessoas ou organizações que têm alguma função ou participa de alguma forma da arena política, sendo esta entendida como espaço de disputa política, a partir de conflitos e consensos (SECCHI, 2010; FREY, 2000).

Ao discutir a atuação dos atores em uma política pública, Frey (2000) conceitua a existência de redes de atores como um grupo com identificação de interesses e com relação articulada para a defesa destes e oposição aos demais.

Tomando emprestados os ensinamentos de Secchi (2010), pode-se afirmar que o processo de elaboração de políticas públicas pode ser chamado de ciclo de políticas públicas. O autor discorre sobre o modelo desse ciclo a partir de sete etapas, as quais, embora não ocorram de forma sequencial ou linear, servem à organização de ideias; são elas:

a) Identificação do problema: um problema reflete uma situação de interesse coletivo que se encontra em situação inadequada, mas para a qual há perspectiva de melhora. Atuam como atores privilegiados para sua identificação os partidos políticos, os agentes políticos e as ONG`s.

b) Formação da agenda: a agenda constitui o elenco de problemas considerados relevantes, sendo que o grau de prioridade e a composição da agenda recebe influência de grupos de interesse, de questões conjunturais, entre outros.

c) Formulação de alternativas: é a fase sequencial ao momento em que o problema passa a compor a agenda, na qual são definidas as soluções, o que implica, ou ao menos deveria implicar, em estudos, estabelecimento de objetivos e de estratégias de atuação.

d) Tomada de decisão: em geral, segue um entre três caminhos. O primeiro trata do equacionamento entre o problema elencado na agenda e a respectiva alternativa formulada como solução. No segundo, os problemas e as soluções vão se ajustando mutuamente, com ocorrência simultânea da identificação do problema e do estabelecimento dos objetivos para seu trato. No terceiro caminho, o tomador de decisão tem uma solução estabelecida e busca elencar (ou criar) um problema compatível.

e) Implementação: é a fase em que os objetivos e estratégias são transformados em ações, sendo o momento de produção dos resultados. O estudo dessa fase é de extrema relevância por permitir, a partir de instrumentos estruturados, a identificação de obstáculos e falhas à própria implementação, mas também de imperfeições nas fases anteriores. Nessa etapa, cabe destacar que:

[...] frequentemente, após serem tomadas as decisões, as políticas públicas não se caracterizam conforme idealizadas no momento do planejamento, seja por falta de habilidade administrativo-organizacional, seja por falta de legitimidade da decisão ou pela presença de interesses antagônicos entre aqueles que interferem na implementação da política pública (SECCHI, 2010, p. 42).

f) Avaliação: nessa fase do ciclo, o processo de implementação e o desempenho da política pública é analisado, em especial para a identificação do grau de interferência que efetuiu sobre o problema inicial. É útil tanto para análise do período anterior (formulação); do período de execução (monitoramento) e do período posterior à implementação da política pública.

Alguns critérios devem ser utilizados para a avaliação da política pública, como economicidade (recursos utilizados); eficiência econômica (produtividade dos recursos utilizados); eficiência administrativa (execução conforme métodos estabelecidos a priori); eficácia (alcance dos objetivos e metas); equidade (homogeneidade da distribuição entre os destinatários) (SECCHI, 2010). Já entre os aspectos avaliativos:

Uma avaliação que focalize aspectos jurídicos está mais preocupada em verificar até que ponto princípios como o da legalidade e eficiência administrativa foram atingidos, além do respeito a direitos básicos dos destinatários. Uma avaliação que privilegia aspectos técnicos gerenciais focaliza suas atenções ao nível de consecução de metas (eficácia), a menor utilização de recursos (economicidade) e a eficiência econômica de um sistema, programa ou política. Por fim, uma avaliação com conotação política vai prestar atenção em aspectos da percepção dos destinatários da política pública, a legitimidade do processo de elaboração da política pública, a participação de atores nas diversas etapas de construção e implementação de uma política pública, bem como nos impactos gerados no macroambiente (SECCHI, 2010, p. 50).

g) Extinção: ocorre quando o problema que originou a política foi resolvido; quando a política adotada se mostra insuficiente ou quando o problema a ser resolvido perde a importância.

Frey (2000) adverte que os resultados e os processos de uma política pública se relacionam de forma interdependente, em especial pela relevância dos arranjos institucionais, das ações e objetivos dos atores políticos, dos instrumentos de ação e das estratégias políticas.

Secchi (2010) estabelece que, em relação aos tipos, uma política pública pode ser analisada quanto a sua natureza ou grau de intervenção; quanto à abrangência dos destinatários; quanto aos impactos que causam nestes e nas relações sociais (SECCHI, 2010).

No que se refere à natureza ou grau de intervenção de políticas públicas, estas podem ser estruturais (buscam intervir em relações estruturais, como renda, emprego, propriedade, entre outras); conjunturais ou emergenciais (têm o objetivo de amenizar uma situação imediata ou temporária) (TEIXEIRA, 2002).

Sobre a natureza da política pública, Fleury (1984) esclarece que esta emerge da própria lógica de acumulação do capitalismo⁹, sendo criada não necessariamente para

⁹ O capitalismo é um sistema de produção orientado para o mercado, caracterizado pela propriedade privada dos meios de produção por um segmento populacional, enquanto o outro segmento sobrevive pela venda de sua força de trabalho para aquele. O capitalismo se sustenta a partir do excedente social, ou seja, aquilo que sobre além dos custos; nesse processo, há uma relação de desigualdade já naturalizada (HUNT, 2005).

eliminar um problema, mas para amenizá-lo tendo como ponto máximo de alcance o limite da não-interferência no processo de acumulação da riqueza. Veja:

[...] como consequência das características e elementos componentes deste processo decisório, encontramos que a ação do Estado capitalista vai resultar num conjunto de medidas pontuais, conflitivas e compensatórias (FLEURY, 1994, p. 23).

Aplicando o conceito de ator trazido por Frey (2000 e Secchi (2010) ao que Fleury (1994) discute sobre classes sociais¹⁰ tem-se que a arena política que define as políticas públicas é conduzida por um Estado que não apresenta neutralidade, mas atua de forma hegemônica, não se contrapondo à dominação e até atuando como seu unificador.

Em relação à abrangência dos destinatários, as políticas públicas podem ser universais (de acesso irrestrito aos cidadãos); segmentais (cujo acesso é restringido a partir de um fator determinante, como idade, gênero, entre outros) ou fragmentadas (destinam-se a grupos sociais pertencentes a segmentos).

Para análise dos impactos, Secchi (2010) e Frey (2000) recorrem à tipologia de Lowi¹¹, a qual apresenta quatro tipos de políticas públicas, sendo que estes, em geral, não são encontrados em estado puro, mas, muitas vezes, aplicados transversalmente:

a) Políticas regulatórias: são aquelas que determinam regras a serem seguidas por atores públicos e privados, tendo sua aprovação condicionada à relação de força estabelecida por e entre esses atores e aos interesses na sociedade (SECCHI, 2010).

Frey (2000) declara que o grau de consenso ou conflito no processo das políticas regulatórias está condicionado à sua execução, momento em que pode haver benefício para a universalidade dos grupos ou restrito a alguns.

b) Políticas distributivas: são aquelas que geram benefícios a determinados grupos de atores, embora seus custos sejam generalizados à coletividade. Têm como característica a negociação a partir do comprometimento de apoio mútuo entre os grupos interessados e aqueles com poder de decisão (SECCHI, 2010).

10 A autora baseia-se em Karl Marx para analisar a sociedade a partir de duas classes centrais: burguesia e proletariado. Sendo a primeira classe a proprietária dos meios de produção, motivo pelo qual exerce a dominação, e a segunda, a classe dominada por ter como opção apenas a venda de sua força de trabalho para a primeira.

11 LOWI, T. american business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 298-310, jul.-ago. 1972.

Frey (2000) complementa informando que são políticas cujo grau de conflito nos processos políticos é baixo por, aparentemente, distribuírem vantagens a alguns grupos sem gerar custos excessivos a outros. As políticas distributivas atingem um grande número de destinatários, mas em escala relativamente pequena.

c) Políticas redistributivas: são aquelas em que há deslocamento de recursos direcionados a determinados grupos de atores, sendo que outros grupos de atores também arcarão com os custos. É exposto que sua nomenclatura não significa que irão redistribuir renda ou propriedade, mas que contrapõem interesses divergentes.

Pela característica de deslocamento de algum tipo de recurso entre grupos sociais diferentes, as políticas redistributivas geram bastante conflito e o processo político tende a ser polarizado, ou seja, alguns grupos sociais terão suas expectativas satisfeitas, implicando na impossibilidade de satisfação de expectativas antagônicas (FREY, 2000).

d) Políticas constitutivas ou estruturadoras: são diretrizes que “[...] definem as competências, jurisdições, regras da disputa políticas e da elaboração de políticas públicas [...]” (SECCHI, 2010, p. 18) e que não se dedicam a serviços ou ações concretas.

As políticas constitutivas ou estruturadoras estabelecem as normas gerais sob as quais as políticas regulatórias, distributivas e redistributivas devem se processar, sendo mais restritas à própria estrutura político-administrativa (FREY, 2000).

A exemplo de Derani (2006), Aith (2006) também deixa claro que o reconhecimento de uma ação como política pública tem estreita relação com os objetivos perseguidos, especificando ainda que se os objetivos visarem ações pontuais caracterizar-se-ão como políticas de governo e não de Estado, sendo estas políticas públicas voltadas à “[...] consolidação institucional da organização política do Estado, à consolidação do Estado Democrático de Direito e à garantia da soberania e da ordem pública [...]” (AITH, 2006, p. 235).

Já para Sousa; Gomes e Araújo (2013), uma política pública:

a) Constitui um conjunto de ações desencadeadas pelo Estado (esfera federal, estadual e/ou municipal) com vistas ao bem coletivo, voltadas à garantia dos direitos sociais¹²;

¹² Segundo o artigo sexto da Constituição Federal, “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2008, p. 04).

b) Caracteriza-se como intervenção planejada do poder público com a finalidade de resolver situações problemáticas que sejam socialmente relevantes;

c) Pode ser desenvolvida em parceria com organizações não governamentais e com a iniciativa privada.

O entendimento expresso na última alínea se respalda na consideração de política pública como uma unidade holística que, embora não prescindia dos meios políticos formais, não se restringe aos mesmos. Nesse ínterim, ressalta-se o forte papel das organizações, públicas; privadas ou em parceria entre ambas, para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas que, para assim serem consideradas, devem objetivar a resolução de um problema cujo interesse seja de fato público (SOUZA, 2006).

No contexto brasileiro, a questão da realização de políticas públicas pelo Estado causa grande polêmica pelas expectativas associadas à Constituição promulgada em 1988, a qual combinava direitos de redemocratização com aqueles destinados ao desejo de superação da histórica desigualdade social (BUCCI, 2006).

Passando a explorar a subárea das políticas sociais, Bucci (2006) destaca que os direitos sociais conferiram ao Estado certo dever de prestador de serviços, informando que direitos sociais como saúde, assistência social e meio ambiente referenciam a análise de um país no cenário mundial. A autora define que, juridicamente, reconhece-se uma política pública a partir de seus “[...] suportes legais [...] expressos em disposições constitucionais, ou em leis, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias [...] contratos de concessão de serviço público, por exemplo” (BUCCI, 2006, p. 11).

No decorrer de sua obra, também se obtém a informação de que:

Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

As políticas sociais demonstram um aumento da intervenção do Estado, manifestando-se como uma contradição básica do próprio capitalismo, já que a atuação estatal nesse sentido

visa atenuar seus efeitos mais destrutivos, mas, por proporcionar que as forças produtivas sejam socializadas enquanto a riqueza social tenha apropriação privada, acentua os efeitos ainda mais (FLEURY, 1994).

Sobre as políticas sociais, Netto (1993) enxerga como uma tendência a desresponsabilização do Estado com uma política que de fato busque a redução da pobreza de forma articulada e intersetorial, mantendo sua operacionalização como sendo uma política específica.

Souza (2006) informa que os países em desenvolvimento, especialmente os latino-americanos, não conseguiram estabelecer políticas públicas que equilibrassem desenvolvimento econômico e inclusão social abrangente, exigindo ainda estratégias nesse sentido, o que traz, para o contexto brasileiro, a pertinência do entendimento de que é dever do Estado realizar políticas públicas preceituadas constitucionalmente não só pela normatização, mas também pela execução (DERANI, 2006).

A contribuição de Aith (2006) nos informa que uma política pública consiste em uma atividade estatal que elabora, planeja, executa e financia ações que, a partir da promoção e proteção dos direitos humanos, vise à consolidação do Estado Democrático de Direito. Entretanto, o autor esclarece que tem sido admitida a participação da sociedade em uma relação que define como parceria, em especial na fase de implementação.

Derani (2006) diz que a política pública congrega ações coordenadas pelo Estado, sendo em quantitativo relevante executadas por este, que também exerce as competências decisórias e administrativas, sem prescindir da normatização jurídica e, para se constituir em sociedade democrática, deve incluir a participação, inclusive decisória, da sociedade. Cabe destacar que a autora ressalta o enfoque em objetivos concretos.

Com uma visão mais crítica sobre a noção de participação social, Fleury (1994) afirma que a cidadania tem sido associada aos direitos adquiridos pelos indivíduos frente ao Estado e à participação dos mesmos no exercício do que seja caracterizado como político. Entretanto, a autora afirma que essa forma de cidadania tem servido à dominação porque, ao promover a noção de igualdade formal entre indivíduos e Estado, nega sua diferenciação em classes com interesses antagônicos na construção da identidade “[...] do Estado como representante da vontade coletiva” (FLEURY, 1994, p. 44).

Importante ressaltar que a autora não desconsidera a noção de cidadania ligada à participação social como forma de avanço para classes até então desconsideradas do processo político, já que permitiu que se tornassem visíveis e tenham tido possibilidade de organização coletiva (FLEURY, 1994).

Neto (1993) adverte que a participação social tem ainda sido utilizada para promover a desresponsabilização do Estado e do setor público rumo a uma responsabilização abstrata da sociedade civil, através de organizações governamentais e de demais instituições particulares, e dos próprios cidadãos por ações afetas a políticas sociais.

Por seu conteúdo balizador para as partes seguintes do referencial teórico e até mesmo da pesquisa de campo, é cabível condensar as informações trazidas pela discussão até aqui empreendida, a qual informa que as políticas públicas são ações desencadeadas pelo Estado que objetivam a resolução de um problema socialmente relevante e de interesse coletivo, sendo que a definição de qual problema apresenta relevância social, e se sua resolução é ou não de interesse coletivo, será influenciada pelo poder dos atores que participam da arena política, composta por elementos e pessoas internas e externas ao aparato estatal. A forma como esses atores se posicionam na arena política condicionará e até mesmo determinará o problema a ser resolvido e a forma como essa resolução será direcionada (AITH, BUCCI, DERANI, 2006; SECCHI, 2010; SOUZA, GOMES & ARAÚJO, 2013).

Fleury (1994) não coaduna com a posição de que uma política pública aja teleologicamente para a eliminação de um problema, mas afirma que traz em sua natureza a intenção de apenas amenizá-lo, de forma a não interferir ou prejudicar o processo capitalista de acumulação de riqueza.

Ressalta-se também a caracterização de que uma política pública se estabelece formalmente a partir de imperativos legais, admitindo que seu planejamento e execução sejam compartilhados entre Estado e sociedade, sob primazia e controle do primeiro, promovendo articulação e participação social (AITH, BUCCI, DERANI, 2006; SOUZA, GOMES & ARAÚJO, 2013).

A discussão inicia com Derani (2006) definindo a atuação do Estado nas políticas públicas como um organizador social que trabalha em prol de uma dinâmica participativa e não coercitiva. Entretanto, Fleury (1994) se contrapõe à afirmação de que o Estado seja esse elemento neutro e articulador, acrescentando que sua atuação perpetua a hegemonia do

interesse de uma classe de atores sobre outra e que a participação que permite serve à institucionalização de conflitos entre atores diferentes de forma a negar a própria existência desses conflitos.

Sobre o discurso da participação em políticas sociais, Netto (1993) também se posiciona de maneira mais crítica, chegando a classificá-la como forma utilizada pelo Estado para desresponsabilizar o setor público pela resolução de problemas que lhe são inerentes, o que é concreto, para responsabilizar a sociedade como um todo, o que configura um conceito mais abstrato de responsabilidade.

2.2 REFORMA DO ESTADO

2.2.1 Reforma do Estado e Atuação de Organizações Não-Governamentais em Políticas Públicas

A crise do *Welfare State*¹³, em suas vertentes econômica, social e administrativa, implicou em reflexos sobre a própria Administração Pública, com questionamentos em escala mundial, desde a década de 1970, da eficiência do modelo de administração estatal interventor. Essa conjuntura efetuou intensa pressão para o enxugamento dos gastos do Estado e também contribuiu para a associação da crise ao modelo burocrático de Administração Pública¹⁴, sob a égide de seu insulamento em favor de determinados grupos de interesses em detrimento do interesse público (ABRUCIO, 2005). O autor ainda pontua que:

¹³ O *Welfare State* ou Estado de Bem Estar Social pode ter seu início datado do segundo pós-guerra, especialmente nos países europeus, caracterizando-se como um conjunto de serviços e benefícios sociais promovidos pelo Estado com vistas a prover à sociedade meios que garantissem às pessoas certo padrão de vida e segurança, de forma a promover seu equilíbrio com o avanço das forças e mercado. O lema central de produção em massa para consumo em massa não operou o equilíbrio, já que esse conjunto de serviços e benefícios não intencionavam a superação da desigualdade social própria do capitalismo, mas o enfrentamento de seus efeitos para garantir a continuidade desse modo de produção, já que não há compatibilidade estrutural entre acumulação e equidade (BEHRING, 2002; MEDEIROS, 2001).

¹⁴ Para detalhamento sobre o modelo burocrático de Administração Pública, recomenda-se a leitura de MEDEIROS (2006) e MERTON (1970).

Na década de 70, a crítica à burocracia se acentuou à medida que a crise financeira tornou-se mais aguda. [...] Como solução para esse quadro, surgiram importantes instrumentos de gestão orçamentária, somando as finanças públicas mais vinculadas a objetivos do que a regras rígidas do serviço público. Em resumo, a solução foi introduzir mecanismos gerenciais na Administração Pública (ABRUCIO, 2005, p. 179).

Souza (2006, p. 35) adverte que a influência do “[...] que se convencionou chamar de ‘novo gerencialismo público’ e da política fiscal restritiva de gasto, adotada por vários governos [...]” fez com que fosse imputada às políticas públicas a necessidade de serem eficientes como objetivo principal, bem como a prática de sua delegação a instituições privadas.

Silva (2013, p. 14) discorre sobre esse cenário pontuando-o a partir da década de 2000 como um período de “[...] Estado máximo para o capital, e mínimo para a demanda dos trabalhadores [...]”, em que direitos são reduzidos em prol de medidas de ajuste econômico e amplia-se a privatização e a focalização das políticas sociais.

Peroni (2008) complementa expondo que a crise fiscal foi utilizada como justificativa para a Reforma do Estado, mas que esta crise constitui apenas parte de uma crise maior: a crise do capital. A autora explica que, sendo a Reforma do Estado a solução para a crise fiscal, sua empreitada é insuficiente para resolver a totalidade da crise maior, a do capital, além de implicar em desmantelamento do Estado em relação às políticas sociais.

De fato, percebe-se que Bresser-Pereira e Grau (1999) destacam que a crise econômica enfrentada pelo Brasil nos anos 1980, e também pelos demais países em desenvolvimento, repercutiu no incentivo à Reforma do Estado e às novidades sociais para resolução de questões coletivas.

Relacionado diretamente a essa conjuntura, ganhou impulso no Brasil, já no início dos anos 1990, aprofundando-se em sua segunda metade, o modelo gerencial de Administração Pública¹⁵, o que caracterizou a chamada Reforma da Administração Pública Brasileira, ideologicamente fundamentada na argumentação de que a administração burocrática deveria ser substituída através de um ajuste gerencial.

¹⁵ Para detalhamento sobre o modelo gerencial de Administração Pública, recomenda-se a leitura de BRESSER PEREIRA (1996).

A Nova Administração Pública, como ficou conhecida a administração estatal a partir dos incrementos gerencialistas, defende que a administração burocrática fez sentido para substituir uma administração patrimonialista, em que a propriedade pública era confundida como propriedade de quem governava, afirmando que não seria mais funcional na atualidade porque a relação entre o detentor do poder e os bens públicos não ocorre mais com viés do patrimonialismo (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Acreditando na superação de um Estado subordinado a interesses particulares, a Nova Administração Pública oficializa um espaço de execução dos serviços sociais de responsabilidade do Estado cuja propriedade e controle social não sejam nem privado nem estatal, instituindo um setor público não-estatal. Esse setor tem como vetor de operação o financiamento público, abrindo espaço para uma gama de organizações não-governamentais ou formas de administração alheias ao aparelho do Estado no trato de questões de interesse público geral (BRESSER-PEREIRA, 1996; GRAU, 1999).

A Reforma da Administração Pública se insere em um contexto de redefinição do papel do Estado, o qual deixa de ser responsável direto por produzir bens e serviços que promovam o desenvolvimento econômico e social, apresentando-se como seu promotor e regulador, que opera a redistribuição de recursos através da coleta de impostos e sua destinação a ações de estabilização e desenvolvimento econômico e social. O Estado passa a confiar essencialmente na capacidade de alocação do próprio mercado, no caso econômico, e na descentralização para o setor público não-estatal, no caso social, o que recebeu o nome de publicização, a partir da qual serviços de saúde, educação, cultura e pesquisa científica passam a ser executados por esse novo setor, mas com subsídio estatal (BRASIL, 1995).

A Nova Administração Pública distingue o Aparelho do Estado em quatro setores: núcleo estratégico; atividades exclusivas; serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. O *núcleo estratégico* é caracterizado pelo governo (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; Ministério Público) e tem a incumbência de elaborar leis e políticas públicas, bem como garantir que sejam cumpridas e executadas. As *atividades exclusivas* constituem o setor de serviços que somente o Estado pode prestar por meio de seu poder regulamentador, fiscalizador e fomentador. *Serviços não-exclusivos*, como a denominação já sugere, são aqueles em que a atuação estatal não é considerada prerrogativa única, convivendo com a atuação de organizações públicas não-estatais ou mesmo privadas,

inaugurando o conceito de publicização. Como *produção de bens e serviços para o mercado* entenda-se as atividades econômicas voltadas para o lucro, para as quais se sugere a privatização (BRASIL, 1995).

Para Peroni (2008) a Reforma do Estado classificou as políticas sociais como *serviços não-exclusivos do Estado*, cuja propriedade deve ser privada ou pública não-estatal. A autora defende que essa classificação, bem como outras típicas da Reforma, teve como influências teóricas correntes: 1) neoliberais, que acreditam que a crise (fiscal) está no Estado em razão deste ter elevado demasiadamente seus gastos com políticas sociais, motivo que justifica que este passe a operar a partir da lógica de mercado, mesmo que se sobreponha à democracia; 2) da terceira via¹⁶, que também acredita em uma crise dentro do Estado, mas propõem a instituição de mecanismos democráticos e de descentralização, especialmente pela transferência das políticas sociais para a sociedade civil através de parcerias público-privadas (PERONI, 2008). Nessa mesma linha de argumentação, destaca-se a visão de Grotti (2012):

No bojo da chamada globalização e da Reforma do Estado, ganha vulto a ideia de Estado baseado no princípio da subsidiariedade. De acordo com esse princípio, de um lado, o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de desempenhar por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos; de outro, o Estado deve fomentar, coordenar, fiscalizar a iniciativa privada, de sorte a permitir aos particulares, sempre que possível, o sucesso na condução de seus empreendimentos (GROTTI, 2012, p. 31).

Behring (2003) acrescenta a explicação de que a Reforma do Estado no Brasil trata-se de uma escolha político-econômica e não a única alternativa diante de imperativos internacionais ou fiscais, mas uma opção do Estado brasileiro em manter a política conduzida em prol das classes dominantes, detentoras do capital.

Di Pietro (2009) pontua a Reforma do Estado como marco para a redução do tamanho do Estado a partir das privatizações; competitividade entre público e privado, a partir da

¹⁶ A terceira via é reclamada como uma necessidade diante da política moderna, em que, tanto a esquerda quanto a direita, foram incapazes de corrigir as distorções que geraram ou aprofundaram desigualdades sociais; a esquerda por avaliar um tempo histórico a partir de valores que não lhe são inerentes e a direita pela adesão à política neoliberal. Para o autor, a terceira via constitui o caminho diferente, não é social-democrata e também não é neoliberal. De maneira resumida, a terceira via aceita o pilar socialista da justiça social, mas não adere à política de classe; defende uma economia mista, que equilibre a regulamentação e a desregulamentação, preservando a competição em detrimento do monopólio, a partir de uma interação harmônica entre ideologias de direita e de esquerda, na qual o Estado não seja intervencionista, mas também não se poste como um expectador; tenha papel ativo para a estabilidade econômica e no desenvolvimento de políticas sociais (GIDDENS, 1999).

quebra de monopólios; delegação, autorização, permissão e concessão de serviços públicos; parcerias público-privadas e terceirizações de atividades estatais. A autora aponta que, no Brasil, a condução governamental é para um estado subsidiário, mas que este não se confunde com o Estado mínimo. Violin (2010) também concorda que a ação característica do Estado pode ser subsidiária e, ainda assim, ele pode priorizar a dimensão social. Mas acrescenta que isso é possível somente se ele não se eximir da execução direta dos serviços sociais, em especial em países periféricos e semi-periféricos não desenvolvidos.

Já Bresser-Pereria e Grau (1999) reforçam a importância da sociedade civil participativa em oposição a radicalismos sobre os papéis do Estado e do mercado, destacando a grande importância do primeiro para o desenvolvimento do segundo e também a inalienável função estatal de exercer o desenvolvimento socioeconômico por meio de medidas de proteção, mediação e redistribuição.

Nessa perspectiva, Bresser-Pereira (2001) discute que a complexidade das relações econômicas e sociais e a rapidez das transformações tecnológicas e do desenvolvimento econômico demandam mudanças das instituições políticas das sociedades capitalistas modernas, quais sejam “[...] a sociedade civil, o Estado (organização e instituições) e o governo” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 05).

O autor propõe uma nova governança democrática em que o Estado permaneça comprometido com as novas funções econômicas e sociais assumidas ao longo do século XX (Estado social-democrático), mas trabalhe em prol da eficiência a partir da contratação de instituições públicas não-estatais; descentralização e terceirização, o que caracterizaria uma nova gestão pública, que emprega técnicas gerenciais em oposição às burocráticas.

A essa configuração do sistema político, descrita como proposta de democracia do século XXI, o autor caracteriza como Estado social-liberal, em que o Estado passa a ser mais comprometido com a justiça social e com a equidade, em um jogo de equilíbrio entre responsabilização e autonomia de seus agentes. “Por que chamá-lo social-liberal? Ele é social porque está comprometido para com os direitos sociais. É liberal porque acredita mais nos mercados e na concorrência do que neles cria o Estado social-democrático” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 16).

Infere-se que o Estado social-liberal defendido por Bresser-Pereira, apresenta um formato, no mínimo, incongruente, já que confere ao Estado a responsabilidade pela questão

social ao mesmo tempo em que busca seu provimento junto à sociedade, por meio de atores diversos. Tratar-se-ia, então, de uma responsabilidade de fato ou seria uma responsabilidade solidária (não mencionada explicitamente como princípio)?

De qualquer forma, pautadas na fundamentação social-liberal, atividades entendidas pelos princípios da Nova Administração Pública como *não-exclusivas* do Estado passaram a ser objeto de convênio administrativo, o qual consiste em um acordo estabelecido formalmente por instituições públicas entre si ou entre estas e instituições privadas, objetivando o atendimento a interesses comuns (GROTTI, 2012).

A Lei Federal 9.637/98 estabelece o contrato de gestão como instrumento legal, com definição de metas, indicadores de produtividade e prazos, por meio do qual o Poder Público também pode celebrar parcerias com organizações sociais – OS (BRASIL, 2013).

Cabe mencionar, ainda, o termo de parceria, instrumento estabelecido entre o Poder Público e as instituições caracterizadas como OSCIP's (organização da sociedade civil de interesse público) para o desempenho de serviços sociais não exclusivos do Estado (DI PIETRO, 2009).

Reforçando a legalidade da relação entre público e privado no desenvolvimento de serviços sociais, Melo (2005) informa que, segundo a Constituição Federal de 1988, os serviços de saúde, educação, previdência social e assistência social não são de titularidade exclusivamente estatal.

Já Violin (2010) demonstra uma visão diferente:

Entendemos que os serviços sociais devem *obrigatoriamente* ser exercidos pelo Estado, sob o regime de Direito público, como serviços públicos sociais. Eles diferem dos serviços públicos privativos, uma vez que estes são privativamente de titularidade do Estado, prestados diretamente pelo Poder Público ou mediante concessão ou permissão de serviços públicos. Entretanto, os serviços sociais não serão executados exclusivamente pelo Estado, pois tanto o mercado quanto o 'terceiro setor' poderão prestá-los, independentemente de concessão ou permissão [...]. Neste caso, estes serviços serão denominados apenas de sociais, e não de serviços públicos sociais, pois apenas os serviços de titularidade do Estado são considerados como serviços públicos [...]. O Estado executará diretamente os serviços sociais em grau maior ou menor, dependendo do desenvolvimento econômico e social de cada nação, aplicando-se o princípio da subsidiariedade de forma mais social ou neoliberal, conforme o ideário de cada governante [...] (VIOLIN, 2010, p. 46-47, grifos nosso).

Barbosa (2012) pontua que é preciso entender que público não é somente aquilo que é estatal e promover a convivência entre instituições privadas e objetivos públicos. Destaca que há o entendimento de que as instituições privadas que não apresentem fins lucrativos têm finalidades públicas, mesmo que não sejam estatais. Por essa lógica, a natureza pública ou privada de uma organização está condicionada às suas finalidades.

Notadamente essas finalidades também terão relação com os interesses defendidos pelas organizações e formas administrativas envolvidas, em especial considerando a heterogeneidade da sociedade civil, a qual, enquanto conceito político, envolve necessariamente uma relação de poder. Entretanto, a atuação da sociedade civil no trato de questões de âmbito social tem precedentes que demonstram que, mesmo através de práticas informais, sempre atuaram em função de interesses públicos, o que abre espaço para um diálogo que parta do princípio de que o tão almejado interesse público não é esgotado por um ou outro lado de uma suposta dicotomia entre público e privado (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999).

Após a discussão das premissas da Nova Administração Pública e da reconfiguração do aparelho do Estado no Brasil, faz-se necessário analisar a atuação de ONG's como co-promotoras de políticas públicas.

No que se refere à temática, Dimmagio e Anheier (1990) destacam as vantagens da participação das ONG's na prestação de serviços sociais, tais como: pluralismo; democracia; constituírem-se em instrumentos de políticas públicas, mecanismos de racionalização e fonte de inovação.

Entre as deficiências da prestação de serviços sociais pelas ONG's, Collozzi (1985) destaca pouca capacidade financeira; limitada capacidade de gestão; planejamento de curto prazo; dependência de voluntariado e atuação no nível micro; diluição das fronteiras entre Estado e ONG's; dependência financeira das ONG's em relação ao Estado; dificuldade de estabelecer o limite do controle do Estado sobre as ONG's, de forma a evitar fraudes, mas também a ingerência e prestação de serviços públicos por funcionários despreparados para o atendimento às necessidades do cidadão pela ótica do direito público, já que, conforme assegura Behring (2003), nas ONG's, o serviço voluntário desprofissionaliza a intervenção nas áreas sociais, fazendo com que essa intervenção ocorra a partir de ideais de solidariedade.

O espaço público não-estatal é defendido por conter características próprias do mercado, como melhor relação custo/benefício e flexibilidade, o que equipara o cidadão usuário ao cliente de um serviço particular, ao mesmo tempo em que o afasta do acesso a equipamentos de fato públicos, o que convive com a heterogeneidade das ONG's que não trazem em seu bojo, ao menos não de forma explícita, a perspectiva de direito em contraposição à caridade e ao clientelismo (SIMIONATTO; LUZA, 2011).

Ainda como consequências, tem-se que:

[...] o serviço que era público passará a ser prestado como atividade privada. Dependendo da extensão que a medida venha a alcançar na prática, o Estado, paulatinamente, deixará de prestar determinados serviços públicos na área social, limitando-se a incentivar a iniciativa privada por meio dessa nova forma de parceria. Em muitos casos, poderá esbarrar em óbices constitucionais, já que é a Constituição que prevê os serviços sociais como dever do Estado e, portanto, como serviço público (DI PIETRO, 2009, p. 267).

Netto (1993) assevera que a importância atribuída às organizações não-governamentais para o desenvolvimento de políticas sociais corresponde à tendência do Estado em se desresponsabilizar por estas, ofertando serviços de baixa qualidade para os segmentos populacionais mais empobrecidos através de ações focalizadas.

Entretanto, Bresser-Pereira e Grau (1999) declaram que mesmo a esfera pública transcendendo os limites do Estado, este não perde sua responsabilidade sobre os serviços compartilhados, concedidos ou delegados, mas deve estabelecer mecanismos de controle social sobre o setor público não-estatal.

Nesse sentido, é interessante trazer à discussão os preceitos de Secchi (2010) sobre o conceito de governança pública, que o autor define como relação interativa horizontal entre esfera estatal e não-estatal para a construção de políticas públicas, em que ambas exercem papel ativo na tomada de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas.

Estabelecendo que estilo de política pública relaciona-se ao jeito como a mesma é feita, Sechi (2010) ressalta que a governança pública pode ser analisada a partir da prevalência estabelecida na relação entre os atores que compõem a esfera estatal e os que compõem a esfera não estatal. Para essa análise, destaca a existência do modelo principal-agente; de redes de políticas públicas; elitista; pluralista e triângulo de ferro.

No modelo principal-agente, o ator principal “[...] contrata uma pessoa ou organização para que ela faça coisas em seu nome” (SECCHI, 2010, p. 95). O autor ressalta a possibilidade de divergência de interesses, bem como a assimetria informativa, a partir da qual o agente possui mais informações que o principal. Pelo risco de contratação de um agente sem qualidade ou competência, devem ser estabelecidos critérios de controle e *accountability*¹⁷.

O modelo de redes de políticas públicas caracteriza-se como uma forma de organização entre atores públicos e privados no trabalho sobre ou com uma política pública. Para sua existência genuína, deve haver convergência de interesses sobre um dado problema, mas com possibilidade de que as ações transcorram através de formas interdependentes e não hierárquicas.

No modelo elitista há predomínio de certa categoria de atores sobre outras. Secchi (2010) sugere os capitalistas, partidos políticos, burocratas (funcionalismo público), entre outros grupos de interesses que exercem influência sobre a máquina estatal, como atores com potencial para esse tipo de predomínio.

O modelo pluralista é aquele baseado na crença de que todos atores conseguem influenciar de alguma maneira o ciclo de políticas públicas.

Por fim, o modelo triângulo de ferro seria aquela em que o ciclo de políticas públicas é influenciado ou constituído pelas trocas de favores entre grupos de interesse; políticos parlamentares e os burocratas (funcionalismo público).

A ocorrência de um ou outro estilo política pública irá se relacionar diretamente com a forma como atores públicos e privados interagem, sendo essa interação condicionada a sua própria dinâmica e ao contexto institucional¹⁸ em que estiverem inseridos. Assim, percebe-se as várias formas de interação existentes na construção do público não-estatal, em especial pela conjugação de interesses e objetivo final perseguidos.

¹⁷ Transparência; possibilidade do cidadão exercer controle e responsabilizar o ator responsável pela política pública ou por parte dela. Behn (1998) defende que os governos devem ser responsáveis não apenas perante pequenos grupos de interessados, mas perante todos os cidadãos mediante relações políticas transparentes e que um sistema que não assegure *accountability* é inaceitável.

¹⁸ Uma instituição caracteriza-se como um conjunto de ações sociais que constroem a forma de relacionamento entre indivíduo e sociedade, dando forma a essa relação através regras formais e também de conteúdos subjetivos (FERRERA, 1998).

Considerando que o espaço público não-estatal, em que estão inseridas as ONG's que operacionalizam serviços sociais, representa um fenômeno econômico, social e político, a participação da sociedade em assuntos públicos só transcorrerá de forma, de fato, democrática pela existência de mecanismos de controle social que equilibrem os diferentes recursos de poder a que os diversos atores envolvidos têm acesso. Apenas dessa forma poderá prevalecer o interesse público geral e não interesses corporativistas de cidadãos individuais, empresas particulares ou associações e movimentos sociais (BRESSER-PERERIA; GRAU, 1999; PERONI, 2008).

Entretanto, há que se considerar que o discurso de que a cidadania se concretiza a partir de uma prática solidária da sociedade civil (conceituada como público não-estatal) e que essa prática será a responsável pela superação da pobreza e desigualdade social traz em seu bojo o resguardo de interesses capitalistas, que prevêm ações focalizadas e de privatização das políticas sociais, já que o estímulo à participação colaborativa da sociedade civil pode estar associado ao interesse em suprimir atuações de maior expressão reivindicativa (SIMIONATTO; LUZA, 2011).

2.3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.3.1 Antecedentes Históricos

Antes de abordar a questão da Assistência Social no contexto brasileiro, faz-se necessário o estabelecimento de alguns antecedentes históricos que extrapolam as fronteiras nacionais.

Em Colin *et al.* (2002) há a informação de que até a determinação romana do cristianismo como religião oficial, ocorrida em 313 d.C., o cuidados àqueles que apresentavam fragilidades econômicas ou decorrentes de sua condição pessoal, seja de saúde ou de inserção social, era de responsabilidade individual e familiar.

Embora Martinelli (2009) coadune com a posição de que o cristianismo foi o responsável pela expansão de atividades assistenciais pela ótica da caridade, esta autora já aponta práticas de assistência com conotação caritativa surgidas três milênios antes da era cristã, a partir de ações de confrarias, que se estendiam pelo antigo Egito, Grécia, Itália e Índia.

Oliveira (1996) relata que a partir desse marco histórico o cuidado aos necessitados teve seu tratamento vinculado à busca pela salvação espiritual a partir do estatuto de caridade e amor a Deus e ao próximo.

Essa forma de tratamento da questão a desvinculava de um contexto maior de relações de desigualdade, sem questionamento ou qualquer proposta de superação das ordens econômica, política e social (COLIN *et al.*, 2002). As autoras acrescentam que:

Dentro deste contexto, a assistência social se traduzia na oferta de proteção e ajuda, centrada na questão do indivíduo, que era considerado um desajustado. Era executada com base na caridade e na filantropia de leigos e religiosos, mediante a concessão de pequenos auxílios em espécie e a prestação de serviços de apoio, na tentativa de amenizar as agruras da camada empobrecida, dos enfermos, das viúvas e das crianças órfãs e/ou abandonadas (COLIN *et al.*, 2002, p. 06).

Cerqueira (1982) estabelece a configuração desses problemas como questão social somente a partir do advento da sociedade capitalista, a partir do que tomam expressão concreta as condições de desigualdade advinda de um processo acelerado de urbanização e industrialização que agravaram os problemas sociais e foram determinantes para o aumento da pobreza, bem como pela deterioração da condição de vida de indivíduos e famílias, seja pela inserção precoce em atividades trabalhistas, seja pelas próprias condições precárias em que se realizavam essas atividades.

Silva (2010) complementa:

O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais-valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reproduzidor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerado como mera insuficiência de renda é também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não a participação social e política (SILVA, 2010, p. 32)

Importante ressaltar que a denominação da questão social como os problemas advindos da relação conflituosa entre capital e trabalho, em especial pela reivindicação política de melhores condições de vida e trabalho por parte da classe trabalhadora, é visão unânime no Serviço Social, muito bem expressa também por Martinelli (2009).

As ações caritativas religiosas e leigas empreendidas como tratamento da questão social não eram suficientes para a manutenção da ordem, em especial pela ausência de regulação. Assim, a partir do século XVII, com delineamentos mais expressivos a partir de sua segunda metade, inicia-se a atuação do Estado contemporâneo sobre a questão social (COLIN *et al.*, 2002).

O marco da regulação estatal sobre a questão da pobreza data de 1601, com a promulgação, na Inglaterra, da Lei dos Pobres, a qual foi revogada em 1834 pela Nova Lei dos Pobres. “[...] Esta lei previa a instituição de uma taxa repassada aos pobres e um sistema de subsídios em dinheiro, seguida pela vigência de outras leis nos demais países europeus” (COLIN *et al.*, 2002, p. 07).

A diferença entre a Lei dos Pobres de 1601 e a Nova Lei dos Pobres de 1834 é que a primeira criou um aparato beneficente burocrático de amparo à pobreza, em especial pela distribuição de comida e acolhimento em abrigos; já a segunda, contemporânea a lutas trabalhistas, expressa o entendimento de que a beneficência era a própria causa da pobreza e estaria acomodando o pobre à situação de passividade. Assim, a reedição da lei substituiu abrigos por repressões policiais, inclusive com reclusões. O pobre deixa de ser o marginal (no sentido de excluído, deficitário) do sistema educacional para o ser o marginal (no sentido de criminoso) da ordem pública. Pode estabelecer esse momento como o marco da separação da questão social de seus aspectos econômicos, vinculando-a a aspectos culturais e morais do indivíduo (MONTAÑO, 2012a).

Yazbek (2012) esclarece que a pobreza é uma das manifestações da questão social, produzida pela relação de classes dentro do sistema capitalista. Relação esta que se estabelece de forma desigual, conferindo ao pobre um lugar próprio que reproduz econômica, política e socialmente sua forma de inserção no capitalismo. Nesse sentido, a pobreza é materializada não somente pela ausência ou insuficiência de renda, mas também, e sobretudo, pela dificuldade de acesso a bens materiais e simbólicos, recursos e direitos sociais.

Em Mota (2008) encontra-se a assertiva de que o surgimento da pobreza como questão social tem no modo de produção capitalista o responsável por seu surgimento, que institui tanto o trabalhador assalariado como o seu empregador.

Tanto Colin *et al.* (2002) como Mota (2008) e Martinelli (2009) relatam que a expressiva atuação, de forma organizada e politizada, da classe trabalhadora em fins do século XIX e início do século XX contribuíram para pressão por novas formas de respostas estatais à questão social, constituindo o contexto em que foi formado o Estado de Bem Estar Social, ou *Welfare State*, cujos pilares políticos do pleno emprego e garantia de serviços sociais asseguravam direitos sociais a partir da atuação estatal.

A assertiva de Fleury (1994) sobre a natureza da política pública como tendo uma dupla função, econômica e política, cabe como explicação para a formação do *Welfare State* como uma tentativa de garantir a acumulação capitalista, mas, nesse contexto, a partir de concessões em forma de benefícios e serviços sociais.

Montaño (2012a) coaduna com essa posição, já que destaca o segundo pós-guerra como um novo momento na acumulação capitalista, caracterizado pelo padrão fordista de produção e por forte organização da classe trabalhadora em movimentos de reivindicação de direitos, no qual o Estado assume um novo papel para a garantia do desenvolvimento do capitalismo. Nesse momento, em que a atuação do Estado visa eliminar os conflitos que possam prejudicar a acumulação capitalista, a questão social deixa de ser enxergada como um problema estritamente individual, caracterizando-se “[...] como consequência do ainda insuficiente desenvolvimento social e econômico (ou do subdesenvolvimento) [...]” (MONTAÑO, 2012a, p. 275).

De acordo com Netto (1992), a questão social deixa de ser um caso de polícia para ser tratada sistematicamente, ainda que de forma fragmentada, através de políticas sociais estatais.

Essa nova forma de tratamento da questão social, e de suas expressões como a pobreza e a miséria, representava o ideário Keynesiano da época, a partir do qual o Estado deveria propiciar condições para a produção de bens de consumo e atender, através de políticas sociais, à parte das demandas da população que, pela incompletude do modelo de desenvolvimento, não tinham acesso aos bens produzidos (MONTAÑO, 2012a).

Para Montañó (2012a) esse novo modelo avança devido ao entendimento da questão social como um problema de distribuição; consequência (admitida nessa teoria como transitória) do sistema capitalista, o que a aloca com características econômicas e não meramente individuais. Entretanto, o autor ressalta a ainda deficiente focalização e segmentação com que as ações são operacionalizadas.

Em relação a esse contexto, Colin *et al.* (2002) informam que:

A proposta do Estado de Bem-Estar Social ganhou corpo com a crise econômica capitalista de 1929, tendo como objetivo promover a segurança social e a regulação da economia. Nesta fase, e especialmente com mais veemência a partir da Segunda Guerra Mundial, com a mesma pretensão da classe trabalhadora, ou seja, de ver atendidas as suas demandas, os capitalistas referendaram a instituição de um Estado intervencionista que passaria, então, a atuar nos campos em que o mercado não demonstrasse grande interesse, de modo a administrar o capitalismo e abrandar as desigualdades econômicas e sociais (COLIN *et al.*, 2002, p.08).

Draibe e Henrique (1988) declaram que esse modelo de Estado entrou em crise na década de 1970, apontando que essa crise se desenvolveu pela incompatibilidade entre acumulação capitalista e o modelo do Estado de Bem Estar Social.

Colin *et al.* (2002) destacam que a reorganização do sistema capitalista em escala mundial alterou a forma de regulação do *Welfare State* a partir da década de 1970, em especial porque a “[...] pressão do modelo neoliberal impunha o afastamento do Estado na implantação e implementação das políticas sociais [...]” (p. 13).

Montañó (2012a) acrescenta que a partir da crise do *Welfare State* o modelo neoliberal propôs um afastamento do Estado da atuação direta em políticas sociais, destacando-se uma conclamação à participação da sociedade civil na resposta à questão social e suas expressões. O autor, conforme demonstra a citação a seguir, demarca esse contexto como um retorno ao antigo entendimento da pobreza como um problema individual que reclama uma solução ainda mais primórdia: a beneficência, tanto em sua vertente tradicional de instituições caritativas e solidárias fundadas no voluntariado e na religiosidade, como em novas roupagens: ONG’s; filantropia empresarial e parcerias público-privadas.

Assim, a atual *estratégia neoliberal* de “enfrentamento” da pobreza é diferente da *concepção liberal clássica* (até o século XVIII — onde se pensa a causa da miséria como um problema de carência, respondendo a ela com a organização da filantropia), é distinta da *perspectiva pós-1835* (século XIX — que, a partir da constituição do proletariado como sujeito e de suas lutas desenvolvidas

particularmente entre 1830-48, pensa o pauperismo como mendicância e como crime, tratando assim dela com repressão e reclusão), é diferente da *orientação keynesiana* (século XX até a crise de 1973 — que considera a “questão social” como um “mal necessário”, produzido pelo desenvolvimento social e econômico (ou como um insuficiente desenvolvimento), internalizando a “questão social” e tratando-a sistematicamente mediante as políticas sociais estatais, como direitos, por meio do fornecimento de bens e serviços). A estratégia neoliberal orienta-se numa tripla ação. Por um lado, a ação estatal, as políticas sociais do Estado, orientadas para a população mais pobre (cidadão usuário); ações focalizadas, precarizadas, regionalizadas e passíveis de clientelismo. Por outro lado, a ação mercantil, desenvolvida pela empresa capitalista, dirigida à população consumidora, com capacidade de compra (cidadão cliente), tornando os serviços sociais mercadorias lucrativas. Finalmente, a ação do chamado “terceiro setor”, ou da chamada sociedade civil (organizada ou não), orientada para a população não atendida nos casos anteriores, desenvolvendo uma intervenção filantrópica (MONTAÑO, 2012a, p. 277, grifos do autor).

Traçado esse retrospecto, é pertinente recorrer à obra de Sposati (1995), perfeitamente aplicável à contemporaneidade, segundo a qual a Assistência Social ainda sofre com um histórico cultural paternalista, assistencialista e que exige a negação de direitos, o que, por vezes, lhe suplanta o *status* de política pública.

2.3.2 Assistência Social no Brasil: da caridade à política pública de responsabilidade estatal

Lonardoní; Gimenes e Santos (2013) apontam que, no Brasil, até os anos 1930 a pobreza não era compreendida como questão social, sendo o pobre tratado como um desajustado; a pobreza era vista como caso de polícia.

Existiam práticas assistencialistas restritas a grupos particulares de leigos e religiosos, a partir da ótica da ajuda e sem a intervenção do Estado. Há destaque para o ano de 1934, quando o governo populista de Getúlio Vargas, ao menos, reconhece a existência de problemas sociais ao destinar 1% das rendas tributáveis ao “[...] amparo aos desvalidos, à maternidade e à infância [...]”. Também foram assegurados alguns direitos básicos à classe trabalhadora (COLIN *et al.*, 2002, p. 11).

Como marco regulatório da Assistência Social no país, as autoras informam o ano de 1938, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social. Compunham o referido conselho pessoas de destaque econômico-financeiro, o que representou uma espécie de acordo

entre o Estado e a elite, estando esta, na figura organizacional do conselho, responsável por direcionar os recursos do Estado a organizações da sociedade civil que prestavam a assistência, vinculada, estritamente, ao conceito de solidariedade (LONARDONI; GIMENES; SANTOS, 2013). “Portanto, o CNSS foi a primeira forma de presença da Assistência Social na burocracia do Estado brasileiro, ainda que na função subsidiária de subvenção às organizações que prestavam amparo social” (LONARDONI; GIMENES; SANTOS, 2013, p. 02).

Baseando em Colin *et al.* (2002), pode-se declarar que o Brasil não adotou o modelo de Estado de Bem Estar Social porque sua dependência financeira externa não permitiu a implantação de políticas de pleno emprego e a instituição de serviços sociais, tendo se caracterizado mais por uma rede de proteção social composta por serviços pontuais e desarticulados direcionados apenas à população mais vulnerável. As autoras ainda acrescentam que, em nosso país, a relação de confusão entre coisa pública e particular, entre a utilização da primeira a partir de finalidades da segunda, conferiu especial configuração ao modelo brasileiro de cultura patrimonialista¹⁹.

Poulantzas (1977) destaca que o Estado é uma relação social e, como tal, constitui-se em arena de luta na qual os diversos grupos com influência sobre o poder entram em embate entre si e com as classes dominadas, como também operam a conciliação inter e extra-grupo. Faleiros (1987) também discorre sobre a temática:

[...] O Estado é, ao mesmo tempo, lugar do poder político, um aparelho coercitivo e de integração, uma organização burocrática, uma instância de mediação para a práxis social capaz de organizar o que aparece num determinado território como o interesse geral. [...] o Estado resume, condensa, mediatiza as relações sociais, segundo as correlações de força da sociedade civil. [...] Se as classes dominadas representam uma ameaça real à coalização dominante, a intervenção do Estado pode ser caracterizada por uma repressão brutal. Se a pressão das classes dominadas se exerce num contexto da legalidade liberal, as intervenções do Estado se caracterizam pelo estabelecimento de certas regras do jogo, pela recuperação e pela regularização dos conflitos sociais. (FALEIROS, 1987, p. 46-47).

Teixeira (1995), assim como Colin *et al.* (2002), informam que a primeira instituição de Assistência Social no país foi a Legião Brasileira de Assistência – LBA, criada com viés caritativo e solidário, como exclusividade feminina e origem na elite para apoio às famílias

¹⁹ Faoro (1975) e Holanda (1995) detalham bem a questão sobre o patrimonialismo.

dos convocados para lutarem quando da entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Data de 1942 a parceria entre essa iniciativa privada e os recursos públicos para o desenvolvimento das ações.

Em 1946, após o final da Segunda Guerra, a LBA manteve sua atuação assistencial, mas a partir de então com foco na maternidade e infância, efetuando alianças com as escolas de Serviço Social para profissionalizar as novas funções (LONARDONI; GIMENES; SANTOS, 2013).

A criação do Serviço Social e a instituição da Assistência Social oficial se encontram intimamente ligadas pelo objetivo inicial de pactuação entre a elite econômica e o Estado para a contenção da questão social que ameaçava o sistema capitalista. Advém daí a ainda contemporânea confusão entre os termos Serviço Social e Assistência Social, os quais têm seus conceitos diferenciados pelo fato do primeiro constituir-se em profissão, com intervenção em diversas áreas dos direitos sociais, e o segundo em uma, entre outras, política pública social.

A presidência da LBA era destinada às primeiras-damas da República, o que era garantido pelo estatuto da instituição, com ações voltadas aos descobertos pela política de previdência social, com ações pontuais. (LONARDONI; GIMENES; SANTOS, 2013). A primeira presidente foi a esposa de Getúlio Vargas, Darci Vargas. A cultura do primeiro-damismo se espalhou pelas unidades descentralizadas dos estados e municípios, o que explica a associação da Assistência Social às figuras das esposas dos chefes do executivo (CAMPEMISA SOCIAL, 2013; COLIN *et al.*, 2002).

A ditadura militar, instaurada em 1964, estabeleceu a instauração de um regime autoritário, em que a Assistência Social servia à amenização dos conflitos sociais para legitimação do regime, não operando para a garantia da cidadania. Assim, são implantados programas, como de alimentação e habitação, com foco na população de baixa renda a partir da expansão dos Centros Sociais Urbanos (COLIN *et al.*, 2002).

No ano de 1977, “[...] a LBA foi encarregada de implantar e executar a política nacional de Assistência Social, bem como orientar, coordenar e supervisionar outras entidades executoras dessa política” (TEIXEIRA, 1995, p. 64).

O financiamento da LBA congregava recursos públicos e privados, o que favoreceu a ausência de critérios no atendimento à demanda, implicando em clientelismo e paternalismo.

A natureza das ações também era diversificada, com confusão com ações de saúde; educação para o trabalho; problemas relacionados ao êxodo rural, entre outros. Essa diversificação levou à celebração de convênios, pela própria LBA, com prestadores de serviços públicos e privados. Não menos confusa era a definição das atribuições e competências do público e do privado nessa parceria (TEIXEIRA, 1995).

Na década de 1970, no contexto de modernização nacional, houve um esforço de racionalização e substituição do primeiro-damismo, marca registrada da LBA, em prol de instrumentalização técnica, mas não se empreendeu rompimento de degradação do assistencialismo, visto que este se mostrava compatível com a política empreendida pelo governo para as classes pobres na manutenção dos privilégios da elite (TEIXEIRA, 1995).

Fleury (1994) traz o conceito de “cidadania invertida”, para explicar a condição a que estaria submetido um usuário dos serviços de Assistência Social. Essa conceituação traz em seu bojo a ideia central de que o usuário deveria provar não ter acesso aos demais direitos de cidadania, como o trabalho, por exemplo, para ter acesso à Assistência Social, o que lhe caracterizaria como um não-cidadão.

Entre o fim da década de 1970 e início da de 1980, instalou-se um período de abertura democrática, como consequência da incapacidade do então regime ditatorial de sanar uma crise de governança e outra de legitimidade. Essa abertura democrática foi caracterizada pela anistia aos presos políticos; pelo pluripartidarismo e pela eleição direta dos governadores estaduais (COLIN *et al.*, 2002).

Nos anos 1980, a LBA voltou suas ações para o atendimento à criança, em especial pela proliferação de creches pelo país, com ações de educação e estruturação estendidas às famílias. Havia a combinação de distribuição de benefícios em natureza ou espécie; regularização de documentação civil; assistência judiciária; profissionalização; assistência ao idoso e às pessoas com deficiência; complementação alimentar e estímulo ao voluntariado.

Inserindo a Assistência Social enquanto política social, cabe informar que, a partir da Constituição Federal de 1988, ela constitui-se como política pública não contributiva, que integra o tripé da Seguridade Social, formado ainda por Saúde e Previdência Social (BRASIL, 2008).

Sobre a Seguridade Social brasileira, Boschetti (2010) informa que recebe influência do modelo bismarckiano alemão e do modelo beveridgiano inglês. O primeiro é caracterizado

pela lógica dos seguros sociais, em que os benefícios são devidos aos trabalhadores, mediante contribuição prévia de sua parte e também dos empregadores, tendo surgido como resposta a movimentos grevistas de trabalhadores alemães do final do século XIX. Já o segundo modelo caracteriza-se pela garantia, em caráter universal e independente de contribuição, de mínimos sociais aos que se enquadrem em situação de necessidade, tendo origem nos benefícios e serviços sociais instituídos no *Welfare State*, no pós Segunda Guerra Mundial.

A autora retoma uma obra própria para concluir que a Seguridade Social brasileira está situada entre o seguro e a assistência social, já que a Previdência Social no país inspira-se no modelo bismarckiano, como a maioria dos países capitalistas, e a Saúde e Assistência Social no modelo beveridgiano (BOSCHETTI, 2006).

O modelo híbrido da Seguridade Social brasileira lhe confere características peculiares, já que seu preceito constitucional é da universalidade da cobertura e do atendimento, mas com seletividade na prestação dos benefícios e serviços, sendo constituída de maneira fragmentada, embora enuncie um conjunto integrado de ações (BRASIL, 2008).

Mota (2008) também se posiciona sobre a temática:

[...] na expansão da assistência social e nas condicionalidades da previdência e da saúde, movimento vêm sendo sustentados por uma razão instrumental, circunscrita aos argumentos do crescimento da pobreza e à impossibilidade de equilíbrio financeiro destas últimas, o que determina a necessidade de sistemas privados complementares – planos de saúde e previdência complementar – concomitante à redução e/ou ampliação de serviços e benefícios compatíveis com o aumento das necessidades da população (MOTA, 2008, p. 134).

Sobre esse modelo híbrido, Boschetti (2010) esclarece que a Previdência Social atende os direitos que dependem do exercício formal de trabalho; a Saúde deve atendimento a direitos de caráter universal e a Assistência Social trabalha com direitos seletivos.

Em relação à seletividade da Assistência Social, explicitada constitucionalmente de forma genérica, já que a Constituição Federal de 1988 a destina a quem dela necessitar, Sposati (1995) questiona a conceituação desse pretense grupo de necessitados, pela imprecisão do termo, a partir do que versa a Carta Magna, tratar-se de ausência ou insuficiência de renda, relacionada, ao menos a priori, diretamente ao trabalhador sem vínculo empregatício formal:

A Assistência Social, em princípio, se destina a esse trabalhador pouco visível para o capital e, com isto, tem também a sua visibilidade embaçada. É no interior dessa concepção que se justifica, perversamente, até mesmo entre os trabalhadores formalmente empregados, o rebaixamento salarial ao enfrentar uma situação adversa, como uma doença ou mesmo sua aposentadoria, pelo fato de se afastar do processo produtivo. Cabe à Assistência Social, como mecanismo econômico e político, cuidar daqueles que aparentemente “não existem para o capital”: o trabalhador parado, o que não possui vínculo formal, o desempregado, o indigente, os deserdados (SPOSATI, 1995, p. 14).

A autora ainda explana, com nítida discordância, que, no sistema capitalista, o usuário da Assistência Social não basta ser necessitado; há uma escala a ser atingida; um corte de renda; um corte de necessidade para o atendimento, sendo seletiva e discriminatória em relação “[...] a um segmento da população que não é outro senão o mais pauperizado, o mais espoliado [...]. Não é só a restrita ou até ausente participação da riqueza [...] a causadora da pobreza, mas também o acesso restrito a bens e serviços sociais (SPOSATI, 1995, p. 17-18).

No entanto, baseando-se em Colin *et al.* (2002), não é possível desconsiderar o avanço na perspectiva do direito, já que, no Brasil, movimentos sociais e outros segmentos de lutas inseriram os direitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro, ainda que contraditoriamente ao movimento internacional.

Colin *et al.* (2002) informam que, após a inserção da Assistência Social, como direito social inscrito no Título Da Ordem Social pela Constituição Federal de 1988, tornou-se necessária sua regulamentação de forma a superar o modelo assistencialista e patrimonialista vigente até então.

É no rumo desse movimento de regulamentação que, no ano de 1993, é promulgada a Lei Federal 8.742/93 - Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a qual regulamenta o disposto para a Assistência Social na Constituição Federal de 1988. A Assistência Social passa a ser direito do cidadão e dever do Estado, tendo como função prover os mínimos sociais, através de ações da iniciativa pública e da sociedade, para assegurar o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 2012b). A partir dessa normatização:

[...] a assistência social passou de expressão de um atendimento pontual, caritativo e assistencialista, para a execução de uma prática de afirmação e ampliação dos direitos sociais, inscritos na agenda pública como responsabilidade estatal e da sociedade, porém com primazia do Estado (COLIN *et al.*, 2002, p. 16).

O Brasil é um país que iniciou sua organização para a proteção social de forma tardia, já que só em 1988, com a Constituição Federal, houve essa tentativa. Ainda assim, as regulamentações específicas do preconizado de forma geral pela Carta Magna demoraram muito para acontecer e, em alguns casos, quando ocorreram, não foram acompanhados de grande planejamento ou de condições que permitissem sua efetivação. Foi o que aconteceu em 1995 com a dissolução da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que buscou desinstitucionalizar a política pública de Assistência Social, mas não contou com a implantação efetiva de um sistema que suprisse a demanda advinda dessa ação (CAMPEMISA SOCIAL, 2013).

Yasbek (2012) informa que a Constituição Federal de 1988 e a LOAS em 1993 efetivam a Assistência Social no campo dos direitos como política de enfrentamento da pobreza e responsável por construir e prover os mínimos sociais necessários à inclusão de uma classe historicamente estigmatizada como marginalizados das relações formais de trabalho instituídas pelo capital, seja por sua descartabilidade enquanto mão-de-obra barata, seja pelas formas atípicas (sub-empregos) com que buscavam assegurar sua sobrevivência.

Embora com certo lapso temporal, na sequência do caminho legal para profissionalização da Assistência Social, em 2004, o governo federal lança a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (BRASIL, 2004) e, em 2005, é criado, na qualidade de norma operacional, o Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS (BRASIL, 2005). Juntos, PNAS e SUAS definem as regras que devem ser seguidas para a adequada execução dos projetos, programas, serviços e benefícios da Assistência Social.

A PNAS estabelece como público-alvo usuários que se encontram em situação de vulnerabilidade pelos seguintes motivos: dificuldades financeiras; fragilidade dos vínculos familiares, comunitários e sociais; desvantagem pessoal por deficiência; vítimas de preconceito; uso de substâncias psicoativas; vítimas de violência (física, psicológica, entre outras); inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho (BRASIL, 2004).

Em geral, esses usuários tratam-se de indivíduos e famílias excluídos do mundo do trabalho, ou inseridos de forma precária, face ao desemprego estrutural, que implica no exercício de atividades laborativas informais (YASBEK, 2012).

O SUAS configura-se como um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem como função a gestão das ações específicas de Assistência Social. Tem

como objetivos: consolidar um sistema descentralizado e participativo e regular e organizar as ações socioassistenciais num sistema, o que significa planejar a política de Assistência Social de forma articulada entre os entes federados tendo os mesmos princípios e diretrizes como fundamento, mas respeitando a diversidade (BRASIL, 2005).

O SUAS estabelece a centralidade na família; propõe o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil e da participação popular que contempla o cidadão usuário e preconiza a qualificação dos recursos humanos²⁰ e a valorização do controle social (ONG's e usuários devem participar das decisões políticas, por meio dos conselhos gestores²¹, conferências, entre outros) (BRASIL, 2005).

No SUAS é estabelecida a existência de uma rede de proteção socioassistencial que deve ser fortalecida. Essa rede é composta por equipamentos públicos (governamentais ou não) e privados que trabalham para atender o usuário em sua totalidade (BRASIL, 2005).

A rede de proteção socioassistencial busca trabalhar a totalidade das vulnerabilidades dos usuários. Assim, é necessário que cada elemento da rede realize seu trabalho de forma interligada com os demais elementos e respeitando os limites de atuação dos mesmos.

O SUAS institui que as ações da política pública de Assistência Social devem ser voltadas para a proteção social.

A proteção social de Assistência Social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana (BRASIL, 2005, p. 16).

Essa proteção social é dividida em básica e especial. Na Proteção Social Básica, os serviços direcionam-se a situações de vínculos familiares fragilizados por situações de risco e vulnerabilidade social, através de ações de prevenção para questões de contingências, como

²⁰ A questão específica de recursos humanos, inclusive no que se refere à equipe mínima necessária para cada equipamento público encontra-se detalhada na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS/NOB RH SUAS (BRASIL, 2006).

²¹ “[...] São entendidos como um dos espaços de participação e de cooperação política e de controle social, composto por representantes governamentais e não governamentais de diversas áreas afins e segmentos envolvidos [...]”. Na Assistência Social, “[...] Tem como atribuições primordiais a aprovação, o acompanhamento e o controle da execução da política de assistência social, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano de assistência social; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área; a apreciação e aprovação do plano de aplicação do fundo de assistência social, bem como o acompanhamento da execução orçamentária e financeira anual dos seus recursos, com a definição de critérios de repasse aos municípios e aos serviços (COLIN *et al.*, 2002, p. 16-17).

fome, dificuldades financeiras, entre outras. Para o desenvolvimento da proteção social básica da Assistência Social, ficou estabelecido que os municípios devem estabelecer os Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, em quantidade definida de acordo com seu porte.

De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais²², os serviços de Proteção Social Básica são: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas (BRASIL, 2009).

Já na Proteção Social Especial, há a subdivisão em média complexidade, em que são trabalhados os casos de direitos violados (como exemplo, destaca-se crianças trabalhando, exploradas e/ou abusadas sexualmente), especialmente nos Centros Especializados de Assistência Social - CREAS, e alta complexidade: em que são trabalhados situações de rompimento de vínculos (como exemplo, destaca-se pessoas em situação de rua; crianças, adolescente e/ou adultos em situação de acolhimento institucional).

Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, os serviços de Proteção Social de Média Complexidade são: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos; Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2009).

Já os serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade são: Serviço de Acolhimento Institucional (abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva); Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL, 2009).

Em Brasil (2005) é possível obter a informação de que o CRAS configura-se como um espaço institucional estatal multidisciplinar de referência para o atendimento de famílias com vínculos familiares e sociais fragilizados, devendo se constituir como “[...] porta de entrada

²² O Conselho Nacional de Assistência Social, através da Resolução Nº 109/2009, aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais como forma de organizar as ações do SUAS, sejam estas prestadas por organizações públicas ou privadas, tanto na Proteção Social Básica como na Proteção Social Especial (BRASIL, 2009).

[...]” (BRASIL, 2005, p. 21) dos serviços da proteção social básica de Assistência Social. Deve realizar a coordenação do mapeamento dos serviços afins do território que abrange; exercer a vigilância socioassistencial territorial, atuando de forma preventiva para evitar que as famílias declinem para situações de risco; efetuar busca ativa para o atendimento assistencial, com estímulo ao protagonismo, à autonomia e emancipação social das famílias; organizar grupos de debates sobre temas urgentes e fortalecimento da família, fortalecendo vínculos entre seus membros e entre a comunidade e a sociedade.

Já o CREAS configura-se como uma unidade pública estatal de prestação de serviços especializados a indivíduos e famílias com direitos violados, o qual deve envolver um conjunto de profissionais e processos de trabalhos que ofertem apoio e acompanhamento individualizado especializado. Esse equipamento público deve atender situações de risco pessoal e social relacionadas à negligência; abandono; ameaças; maus tratos; violência física, psicológica e sexual, atendendo, de forma individual e familiar, situações de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes; violência doméstica; crianças e adolescentes em situação de rua ou sob medida de proteção; acompanhamento familiar de adolescente em cumprimento de medida socioeducativa por cumprimento de ato infracional, entre outras afins (BRASIL, 2005).

Sobre a proteção social definida pelo SUAS como atribuição da Assistência Social, é importante refletir à luz do que Sposati (2009) coloca em tela sobre o sentido de proteção, o qual engloba noções de segurança social e de direitos sociais, supondo apoio, guarda e amparo que não se restringem a uma única política pública.

No ano de 2011, o SUAS deixa a condição de norma operacional a partir da alteração da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS – pela Lei Federal Nº 12.435, que o incorpora àquela (BRASIL, 2013c). A partir de então, a Assistência Social passa a ser uma política pública com os seguintes objetivos:

- I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade

protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2013c, p. 01-02).

A partir da incorporação do SUAS à Lei Orgânica de Assistência Social, esse sistema deixa de ser apenas uma orientação, adquirindo o *status* de observância obrigatória aos gestores públicos respectivos e aos operadores do direito, contribuindo para seu fortalecimento e a garantia de direitos dos usuários.

No atendimento aos usuários, as necessidades sociais devem se sobrepor à análise de renda; as ações devem contribuir para o maior acesso a demais direitos sociais; a autonomia deve ser preservada, sem que haja constrangimento na averiguação da necessidade; não deve haver nenhum tipo de discriminação que privilegie um usuário em detrimento a outro; os serviços devem ser claramente divulgados, bem como sua forma de acesso (BRASIL, 2012b).

No entanto, conforme ensinam Colin *et al.* (2002), a colocação da Assistência Social como questão de interesse público e sua instituição por meio de um arcabouço jurídico, não constituem em fundamento suficientemente forte para rompimento com práticas assistencialistas e caritativas mais afetas à tutela e à tradição caritativa.

Colin *et al.* (2002) também destacam a prática da Assistência Social brasileira pela ótica clientelista, em que a caracterização de favor supera a lógica do direito a partir do empreendimento de medidas casuísticas que não buscam operar transformações econômicas e/ou políticas.

Nesse sentido, Boschetti (2010) informa que, no contexto político brasileiro mais abrangente, considerando possíveis tentativas de redistribuição de renda, tem ocorrido a ênfase em provisão de renda mínima, ao invés de políticas salariais e de emprego.

Mota (2008) também aborda a questão, afirmando que, particularmente através dos programas de transferência de renda, a Assistência Social brasileira se constitui muito mais como um mito social do que como uma política de proteção social, já que os impactos desses programas são o aumento do consumo e a permissão do acesso de pessoas pobres aos mínimos sociais, construindo uma ideologia e não necessariamente exercendo uma prática política.

A autora acrescenta que a Assistência Social, por não exigir contribuição, tem sido visualizada no Brasil como o maior mecanismo de proteção social, mas que, pelo fato de não conter magnitude para enfrentamento individual da desigualdade social, a atribuição de tarefa de tamanho vulto a essa política não reúne condições de materialidade (MOTA, 2008).

Yaszbek (2012) complementa que, mesmo com o avanço proporcionado pela implantação e legalização do SUAS, o sucesso da política de Assistência Social depende de sua articulação às demais políticas sociais setoriais para que as demandas dos usuários sejam atendidas em sua integralidade.

2.3.3 As Organizações Não-Governamentais de Assistência Social

Mesmo com a extinção da LBA em 1995 não ocorreu a dissociação da Assistência Social do conceito de solidariedade social e da atuação das ONG's na área, coexistindo a atuação estatal com a atuação privada, em que essas instituições, algumas precariamente, outras com recursos próprios suficientes, e até algumas se mantendo pelo viés único dos recursos públicos, absorveram uma demanda de trabalho estatal (CAMPEMISA SOCIAL, 2013). Há de certa forma, uma relativa disputa ideológica entre a responsabilidade (Estado) e a solidariedade (entidades de Assistência Social).

Para Yazbek (2012) a parceria histórica entre Estado e ONG's na área da Assistência Social resultou em ações fragmentadas e seletivas, cujas características pouco remontam a sua operacionalização como política pública, reforçando o caráter de subalternidade dos usuários desses serviços.

A partir da LOAS ficou definido que as instituições sem fins lucrativos que atuam para atender e defender os direitos das pessoas que constituem o público-alvo da política pública de Assistência Social são entidades e organizações de Assistência Social (BRASIL, 2012b).

Com a alteração da LOAS em 2011, a partir da incorporação do SUAS, seu artigo 3º, que trata das organizações de Assistência Social, passou a vigorar com a especificação destas como de atendimento, assessoramento ou de defesa e garantia de direitos, podendo atuar em uma ou mais dessas linhas de forma continuada, permanente e planejada.

As organizações de atendimento caracterizam-se como instituições que desenvolvem serviços, executam programas ou projetos e fornecem benefícios, sejam afetos à proteção social básica ou especial, a sujeitos ou famílias em situação de risco social ou de vulnerabilidade socioeconômica.

As organizações de assessoramento são descritas como aquelas cuja prioridade de trabalho é o fortalecimento de movimentos sociais e de organizações de usuários da política, buscando formar e capacitar lideranças.

Já as organizações de defesa e garantia de direitos trabalham, como a própria definição sugere, na defesa e garantia “[...] dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos [...]” (BRASIL, 2012b, p. 01).

Paula (2010) explica que as instituições prestadoras de serviços socioassistenciais passaram a ter sua área de atuação definida de forma mais precisa a partir da incorporação do SUAS à LOAS, o que as diferenciou das instituições educacionais e de saúde.

O SUAS prevê a participação de organizações não governamentais como parte de seu princípio de descentralização. Entretanto, não é possível desconsiderar que essas organizações têm utilidade se forem inseridas como complemento ao serviço público prestado pelo Estado, mas não como substituto a ele, “[...] pois a Constituição não acolheu o princípio da subsidiariedade na área social” (DI PIETRO, 2003, p. 439). Sobre a temática, é relevante destacar que:

A descentralização administrativa e a privatização e a transferência para o “Terceiro Setor” das respostas às sequelas da “questão social” (mal denominada pelo ex-ministro Bresser Pereira de “publicização) repercutem negativamente no aumento tendencial do nível de desemprego profissional, na precarização das condições de trabalho, nas condições de emprego. [...] procede-se tanto a uma precarização do atendimento estatal às demandas sociais, como a uma auto-responsabilização pelas respostas às próprias necessidades localizadas [...]. Negar esse fato [...] conformar-se a aceitá-lo como dado e se adequar a ele resulta reprodutor e confirma estas tendências nefastas tanto para os direitos dos usuários quanto para os implementadores das políticas sociais públicas [...]. O conhecimento crítico deste processo e seu enfrentamento é o único caminho a seguir (MONTAÑO, 2012b, p. 255-256)

Cabe notar que essa publicização, como ficou conhecida a prática a partir da Reforma do Estado e da implementação da Nova Administração Pública, está em sintonia com o

processo de reestruturação do capital, seja pela flexibilização das relações de trabalho, seja pelo afastamento e relativa desoneração do Estado das responsabilidades sociais (MONTAÑO, 2012b), o que impacta diretamente na atuação profissional dos assistentes sociais, conforme demonstrado a seguir:

Assim o profissional que trabalha a partir de uma perspectiva crítica, se depara com o discurso de cidadania, igualdade, conquista e ampliação de direitos, inclusive, preconizados em lei, exposto no SUAS e percebe que é constante a ausência da cidadania, a negação e restrição dos direitos, próprias das relações de produção capitalista que privilegiam a propriedade privada (CAVALCANTE et. al., 2013).

Paula (2010) intervém informando que existe um embate entre setores da sociedade que buscam manter o *status quo* a partir do qual a Assistência Social tem sua rede estruturada por serviços filantrópicos e entre setores da sociedade que reclamam a supremacia da responsabilidade estatal no trato da questão social e de suas manifestações como foco de uma política pública de fato.

O autor ainda descreve a necessidade de que a participação e controle sociais sejam exercidos diretamente pelos usuários dos serviços da Assistência Social, afirmando ser bastante comum que a parcela dos mecanismos que reclamam representantes da sociedade civil seja absorvida somente por ONG's que representam os usuários, relegando a estes um papel de tutelados pretensamente incapazes de expor e defender suas próprias demandas (PAULA, 2010).

Nesse ínterim, Raicheles (2013) destaca que, em meio aos marcos evolutivos da Assistência Social como política pública, como a instituição do SUAS e as consequentes implantação dos CRAS e CREAS, governos municipais e estaduais recorrem a diferentes formas de terceirização, as quais incluem a parceria com ONG's. Segundo a autora, essa postura contribui para perpetuar o estereótipo da Assistência Social como área desconexa do campo do direito e também constitui estratégia para precarização de vínculos trabalhistas, comprometendo a continuidade das ações socioassistenciais e tornando obscura a responsabilidade estatal.

Nesse contexto, acredita-se que a política pública de Assistência Social pode estar submetida à pulverização de ações fragmentárias subordinadas a interesses diferentes da garantia dos mínimos sociais preconizado pela legislação específica.

Infere-se que o contexto atual remete ao que Boschetti (1999) já advertia há mais de uma década: “A Assistência Social brasileira, reconhecida legalmente como direito social pela Constituição de 1988, enfrentou e enfrenta restrições e limites para ser consolidada como política social [...]” (BOSCHETTI, 1999, p. 65).

Muito pertinente à questão é o acréscimo que a autora faz ao analisar que as dificuldades para que a Assistência Social tenha seu *status* de direito reconhecido não estão relacionadas somente à manutenção teleológica do caráter tradicionalmente assistencialista, mas insere-se no processo econômico e de ideologia política que associa garantia de renda e bem estar somente ao exercício de trabalho nos moldes capitalistas de produção (BOSCHETTI, 1999, p. 70).

Em uma abordagem mais recente de análise do próprio SUAS, Guimarães (2007) pontua que esse sistema foi instituído como uma proposta de rompimento com ações fragmentadas, focalizadas e emergenciais que, historicamente, marcaram a política de Assistência Social, mas que resguarda aspectos organizacionais que ratificam o desenvolvimento filantrópico ou clientelista dessa política. Entre esses aspectos, a autora destaca a centralidade nos programas de transferência de renda, ainda alheios à territorialização das vulnerabilidades, e o descompasso entre o conceito de população vulnerável trazido pelos SUAS e aquele utilizado pelos próprios programas de transferência de renda. A autora atribui a fragilidade de operacionalização da Assistência Social ao fato dessa política ser planejada e executada desarticulada de outras políticas públicas, sejam sociais (como a saúde) ou econômicas e tributárias.

Sobre a desarticulação da Assistência Social de outras políticas públicas, a explicação de Cohn (2000) é bastante apropriada:

[...] não é por outro motivo que os direitos sociais no Brasil até hoje se traduzem em políticas e programas sociais que se dirigem a dois públicos distintos: os cidadãos e os pobres. Cidadãos são aqueles que, por exemplo, estão cobertos por um sistema de proteção social ao qual tem direito porque contribuem para com ele. Os pobres são aqueles que, por não apresentarem capacidade contributiva, uma vez que nem se quer apresentam capacidade contributiva, uma vez que nem se quer apresentam capacidade de formas autônomas de garantias de patamares mínimos de sobrevivência, são alvo de políticas e programas de caráter filantrópico (CONH, 2000, p. 389).

Faz-se pertinente a observação de que, embora no lapso temporal entre as obras de Boschetti (1999) e de Guimarães (2007) tenham ocorrido mudanças consideráveis para a política de Assistência Social, com destaque para a implementação do SUAS, as conclusões de que a transferência de renda tem sido a opção principal e de que a desarticulação política limita o atendimento às reais necessidades sociais são muito similares. A partir daí, não é absurda a inferência de que o Estado vem mantendo uma posição de desresponsabilização pela Assistência Social como política pública, a ser percebida e estruturada na perspectiva de direito social.

3 PROCEDIMENTOS METOLÓGICOS

Esta seção apresenta os procedimentos metodológicos da pesquisa dividindo-os em: processo de pesquisa e sua natureza; instrumentos de coleta de dados e técnicas de análise de dados.

3.1 O PROCESSO DE PESQUISA E SUA NATUREZA

Considerando que “[...] o objeto das Ciências Sociais Aplicadas é *essencialmente qualitativo*” (MINAYO, 2007, p. 14), esta pesquisa é de natureza qualitativa, uma vez que busca compreender o significado do objeto de estudo para um determinado grupo de atores sociais.

Godoy (1995a), ao recorrer à Bogdan e Biklen (1982), acrescenta como características da pesquisa qualitativa: ter o ambiente natural como fonte de coleta de dados e constituir-se o pesquisador em um instrumento fundamental; ser descritiva, considerando a relevância de se observar profundamente todos os dados coletados; figura como preocupação fundamental do pesquisador o significado dado pelas pessoas à situação estudada; os pesquisadores não têm como preocupação a criação, confirmação ou refutação de hipóteses, mas partem de uma ou mais questões que abordem interesses amplos.

Spradley (1980) explica que a pesquisa qualitativa é construída a partir de um processo circular, em que a interação entre referencial teórico e evidências empíricas é constante, o que se pretende utilizar como filtro recíproco da pesquisa, no qual as evidências encontradas sejam dispostas para análise à luz da teoria, ao mesmo tempo em que contribuam para enriquecê-la com fatos ocorridos na realidade.

O processo circular de Spradley (1980) descreve a interação entre referencial teórico e evidências empíricas em 06 (seis) etapas. A etapa inicial é a seleção de um projeto de

pesquisa. Essa etapa impulsiona o processo circular que se inicia de fato na segunda etapa, a formulação da questão (ou questões) de pesquisa. A seguir, o ciclo perpassa a coleta de dados, que, finalizada, parte para a quarta etapa, a elaboração e organização dos registros. Completando o giro do processo circular, a quinta etapa é a análise dos dados, a qual precede a elaboração do relatório de pesquisa, mas não sem antes retroalimentar o início do ciclo.

Exposta a natureza da pesquisa e o processo a que se alinha, informa-se, em relação aos seus procedimentos operacionais, que o marco inicial dessa pesquisa foi a seleção de seu tema de estudo, no caso a atuação da rede pública e privada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sob a ótica dos assistentes sociais trabalhadores desse sistema. A revisão de literatura tentou a análise desse tema no contexto mais amplo da Assistência Social como política pública.

A pesquisa bibliográfica foi norteada pela consulta a referenciais que se dedicam à discussão crítica sobre políticas públicas, ONG's e Assistência Social. A seguir, os esforços foram direcionados à classificação do tipo de estudo. Para tanto, foi fundamental retomar sua pergunta norteadora. O questionamento sobre “o que” caracteriza a atuação da rede socioassistencial privada do SUAS no município de Varginha lhe confere, segundo Yin (2001), atributos de um estudo exploratório. Entretanto, o questionamento sobre “como” a coexistência dessa rede privada com a rede pública do SUAS potencializa ou limita o desenvolvimento em âmbito municipal, da Assistência Social como política pública, lhe aproxima de um estudo de caso (YIN, 2001).

Outros aspectos embasam a classificação da pesquisa como estudo de caso. Desse modo, a investigação sobre o público e o privado no Sistema Local de Assistência Social de Varginha busca compreender um fenômeno social complexo, preservando suas características e significados no ambiente real em que ocorre (YIN, 2001).

As considerações de Godoy (1995b) também são oportunas, pois o objeto do estudo de caso é uma unidade que se analisa profundamente. O estudo de caso constitui uma análise detalhada de uma situação particular, exigindo do pesquisador atenção e receptividade às novas descobertas, que podem alinhar-se (ou não) ao aporte teórico inicial.

Como procedimentos de campo para a busca de evidências, foram selecionados: entrevista em profundidade, observação não-participante e análise documental. As entrevistas foram realizadas com assistentes sociais do município de Varginha, que atuam no SUAS. A

observação não-participante serviu-se da participação nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha (CMAS). A análise documental foi feita a partir da leitura de documentos relativos à execução da política de Assistência Social no município.

3.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS E SELEÇÃO DOS INFORMANTES

Conforme já mencionado, este estudo utilizou observação não-participante, análise documental e entrevistas como técnicas de coleta de dados.

O ambiente privilegiado para a observação não-participante foi o espaço institucional do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha (CMAS), pela participação nas reuniões, de 30 de setembro de 2013 a 04 de junho de 2014. O registro dessas reuniões foi feito a partir de anotações que descrevem as falas, os fatos e demais acontecimentos de interesse, bem como leitura posterior do livro de atas oficial para complementação do que possa ter escapado ao registro no momento em que as reuniões eram realizadas.

Embora a observação seja hábil em possibilitar a captura de informações para além do aparente, exige, para superação de possíveis limitações, esforço e sensibilidade constantes para que concepções pessoais do pesquisador não interfiram em sua leitura do real (SERVA; JAIME JR., 1995).

Neste trabalho, a análise documental foi baseada na leitura de documentos normatizadores da política de Assistência Social no município de Varginha, especialmente o Plano Municipal de Assistência Social, as legislações municipais a respeito do Fundo Municipal de Assistência Social e do Conselho Municipal de Assistência Social, o livro de atas das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social e o Diagnóstico Social do município. Não foi possível a outros documentos solicitados, conforme descrito posteriormente.

A análise de documentos tem utilidade à pesquisa social pela construção e reconstrução do cenário no contexto histórico em que foi criado e em que é aplicado, contribuindo para a descoberta de sua base e da forma como se relacionam com o real (PIMENTEL, 2001).

Ao órgão gestor da Assistência Social no município foi solicitado o Plano Municipal de Assistência Social; os convênios estabelecidos com organizações não-governamentais de Assistência Social e legislações que instituíram benefícios, projetos, programas e serviços afins no município.

A Secretaria Municipal de Habitação de Desenvolvimento Social - SEHAD, órgão gestor da política de Assistência Social em Varginha, fez a orientação de que a solicitação deveria ser formalizada no setor de protocolos da Prefeitura Municipal de Varginha. Procedeu-se da forma orientada.

O primeiro requerimento, Processo Nº 17.203/2012, após tramitar por vários setores, foi equivocadamente arquivado, mesmo com contatos sistemáticos por parte da pesquisadora; segundo informações verbais de funcionários, o processo arquivado já contava com a documentação requerida completa. Foi solicitado o desarquivamento, mas sem sucesso.

Foi protocolado um novo requerimento, Processo Nº 10.819/2013. Após muito contato telefônico e pessoal com um funcionário do órgão gestor que responde por um dos cargos de chefia, foram disponibilizados, em maio de 2014, o Plano Municipal de Assistência Social de Varginha – 2014 a 2016; o convênio estabelecido pelo poder público municipal com uma ONG e o estatuto desta.

Enquanto era aguardada a resposta do requerimento acima, foi protocolado um novo requerimento, Processo Nº 4.819/2014, do qual não foi obtido retorno até a conclusão dessa pesquisa. Esse novo requerimento foi feito em virtude da percepção de que os documentos que estavam sendo providenciados, no processo anterior, pelo funcionário já citado, não contemplavam toda a solicitação.

Destaca-se que os três requerimentos mencionaram a motivação da solicitação dos documentos, ou seja, a pesquisa acadêmica.

Ao CMAS, inicialmente, foi solicitado o livro de atas de reuniões. Também foi entregue ao CMAS um ofício solicitando informações sobre os convênios e legislações municipais de Assistência Social (mesmo conteúdo dos requerimentos protocolados junto à prefeitura municipal e direcionados ao órgão gestor). Essa ação constituiu uma tentativa de um acesso mais rápido às informações, já que, no CMAS, através do contato com a secretária executiva, não houve resistência ao acesso à documentação, apenas a restrição de que a pesquisa fosse feita nas dependências do Conselho, sem a retirada de documentos do local.

Inclusive, o CMAS já havia fornecido o Plano Municipal de Assistência Social de 2013. Entretanto, no caso específico do ofício, foi obtida a resposta de que havia sido encaminhado para o órgão gestor.

Foi feita uma pesquisa no site da prefeitura municipal, mas, como não há separação das legislações e publicações por área temática, optou-se por não utilizar essas informações para não correr o risco de realizar inferências que não tivessem a devida (e completa) fundamentação.

O recorte do material no que se refere ao livro de atas foi feito a partir da primeira reunião do ano de 2013, em virtude de marcar o início das atividades dos atuais conselheiros.

A terceira técnica de coleta de dados utilizada por esta pesquisa foram as entrevistas, as quais foram realizadas com assistentes sociais que atuam na rede socioassistencial pública e na rede socioassistencial privada do SUAS no município de Varginha. O roteiro dessas entrevistas foi construído a partir do referencial teórico, buscando satisfazer aos objetivos definidos em função do problema de pesquisa.

A opção desta pesquisa por reconhecer e compreender a perspectiva de assistentes sociais trabalhadores do SUAS no município de Varginha deve-se ao fato de que o processo de formação desses profissionais permite uma avaliação contextual que tem potencial para ultrapassar o senso comum, bem como pelo protagonismo da classe no planejamento e execução dessa política pública.

Para a seleção dos assistentes sociais foi feito um levantamento²³ do universo desses profissionais que trabalham com a política de Assistência Social no município, seja na rede pública ou privada; no planejamento ou execução. Esse levantamento resultou em 22 (vinte e dois) assistentes sociais, sendo 01 (um) na secretaria executiva do Conselho Municipal de Assistência Social; 02 (dois) no planejamento (coordenação da Proteção Social Básica e gestão do Fundo Municipal de Assistência Social); 05 (cinco) nos CRAS; 03 (três) no CREAS; 01 (um) na operacionalização de um benefício financeiro da Proteção Social Básica; 02 (dois) em serviço de acolhimento institucional da Proteção Social Especial de Alta Complexidade para crianças e adolescentes; 08 (oito) em ONG's.

²³ Esse levantamento consistiu em contato telefônico com as instituições socioassistenciais públicas e privadas do município, nesta últimas incluídas as inscritas e regulares no CMAS. Para a identificação dessas instituições, foi feito contato telefônico com a Secretaria Municipal de Assistência Social, que forneceu o contato das instituições públicas, e com o Conselho Municipal de Assistência Social, que forneceu listagem das ONG's inscritas e regulares.

Considerando a natureza da pesquisa, a seleção dos entrevistados optou por uma amostragem não-probabilística por julgamento²⁴, intencionando selecionar os profissionais mais aptos a discutir a política pública de Assistência Social no município de Varginha em termos de seu planejamento e execução, buscando garantir, ao menos, um representante por setor ou área de trabalho. A proposta era entrevistar 17 (dezessete) assistentes sociais, selecionados em função de seus vínculos institucionais. Entretanto, devido a fatores externos, não foi possível a entrevista com nenhuma das assistentes sociais que trabalham no serviço de acolhimento institucional da Proteção Social Especial de Alta Complexidade e, por recusa, a amostra das ONG's não foi maior, já que a intenção inicial era de 04 (quatro) entrevistados nessa área, na tentativa de equilibrar a proporção em relação à participação de quem atua na rede socioassistencial pública. Destarte, em relação aos profissionais entrevistados, o detalhamento encontra-se no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Descrição da amostra.

| Vínculo Institucional | Total de Assistentes Sociais | Assistentes Sociais Entrevistados |
|---|-------------------------------------|--|
| CMAS | 01 | 01 |
| Gestão do Fundo Municipal de Assistência Social | 01 | 01 |
| Coordenação da Proteção Social Básica | 01 | 01 |
| CRAS | 05 | 05 |
| Benefício financeiro da proteção social básica | 01 | 01 |
| CREAS | 03 | 01 |
| ONG's | 08 | 02 |
| Total | 22 | 12 |

Fonte: Elaborado pelo autor, 2014.

Cabe observar que nos locais em que a representatividade profissional não é única, optou-se por entrevistar o profissional que trabalhe há mais tempo na política de Assistência

²⁴ Também conhecida como amostragem intencional, a amostragem por julgamento aplica-se quando o pesquisador escolhe de forma deliberada, a partir de seus conhecimentos, os elementos que considera representativos para sua amostra (COSTA NETO, 1977).

Social. Entretanto, em relação às ONG's, um dos entrevistados é o terceiro em contagem de tempo, dada à recusa do profissional com tempo superior.

As entrevistas foram realizadas, no período compreendido entre 02 de abril e 30 de maio de 2014, a partir de agendamento prévio, as quais seguiram um roteiro (Apêndice A) contendo questões semi-estruturadas e mediante entrega e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. O registro dessas entrevistas foi feito por meio de gravação em equipamento de áudio. Essas entrevistas foram transcritas posteriormente para que se pudesse proceder à análise.

3.3 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

A Análise de Conteúdo consiste em “[...] um conjunto de técnicas de análises das comunicações” (BARDIN, 2004, p. 31), a qual é dividida em três etapas: pré-análise; exploração do material e tratamento dos dados. Neste estudo, ela foi utilizada buscando reduzir as informações colhidas ao seu significado, articulando-os e interpretando-os.

Utilizando como suporte Bardin (2004), que informa que a Análise de Conteúdo que se dedica a analisar o significado é uma análise temática, e apoiando-se em Oliveira (2008) ao discorrer sobre o crivo classificatório de categorias analíticas, a presente pesquisa utiliza, entre as possibilidades da técnica, a Análise de Conteúdo Categorical Temática.

Considerando os objetivos da pesquisa, as categorias analíticas, construídas anteriormente à realização da pesquisa de campo, a partir do referencial teórico, intencionaram identificar se a configuração da Assistência Social no município de Varginha promove ou desarticula seu desenvolvimento como política pública. Essas categorias analíticas encontram-se descritas no Quadro 2 e, constituindo-se em base para a elaboração do roteiro de entrevista, serviram ao atendimento do segundo e terceiro objetivos específicos, conforme discrimina o mesmo.

Quadro 2 – Método de análise para atendimento aos objetivos.

| Objetivos Específicos | Método de Análise | Categorias Analíticas |
|---|------------------------------|--|
| <p>Caracterizar os Sistemas Locais de Assistência Social, detalhando sua forma e sua institucionalização em Varginha.</p> <p>Analisar, sob a ótica dos assistentes sociais trabalhadores do SUAS em Varginha, o planejamento e a execução da política de Assistência Social no município.</p> | <p>Descrição</p> | <p>Não se aplica</p> |
| <p>Discutir como a coexistência entre rede socioassistencial pública e rede socioassistencial privada caracteriza ou descaracteriza o desenvolvimento, em âmbito municipal, da Assistência Social como política pública.</p> | <p>Categorias Analíticas</p> | <p>- Pontos fortes do planejamento e da execução da política de Assistência Social em Varginha.</p> <p>- Pontos fracos do planejamento e da execução da política de Assistência Social em Varginha.</p> <p>- Pontos que caracterizam a promoção da Assistência Social como política pública de responsabilidade estatal em Varginha.</p> <p>- Pontos que descaracterizam a Assistência Social como política pública de responsabilidade estatal em Varginha.</p> |

Fonte: Elaborado pelo autor, 2014.

Na fase da pré-análise, foram catalogados o material obtido em documentos e as entrevistas transcritas, a fim de fazer uma leitura aprofundada e identificar as evidências mais relevantes para o estudo dos pontos fortes e fracos do planejamento e execução da Assistência Social no município e os pontos que favorecem ou descaracterizam seu desenvolvimento como política pública.

O material transcrito constituiu o *corpus* mais denso para a análise, para a qual o movimento inicial consistiu em leitura apurada das respostas obtidas em cada entrevista, destacando-se o que apontava como mais significativo.

Após essa ação com o material de cada entrevista, iniciou-se a fase de sua exploração propriamente dita, tendo sido elaborado um arquivo que condensou todas as respostas de todos os assistentes sociais entrevistados para cada questão.

Nesse momento, foi criado um código para identificação de cada entrevistado de forma a preservar sua identidade. O código é composto pelas iniciais maiúsculas da categoria

profissional dos assistentes sociais – AS – seguidas do número cardinal que indica a ordem em que o profissional foi entrevistado – 1, 2 e, assim, sucessivamente - e das iniciais minúsculas que identificam se sua vinculação ao SUAS em Varginha é a partir da rede pública – pub – ou privada – pri. Destarte, os sujeitos de pesquisa entrevistados foram identificados neste trabalho como: AS1pub; AS2pub; AS3pub; AS4pri; AS5pub; AS6pub; AS7pub; AS8pub; AS9pub; AS10pub; AS11pub; AS12pri.

De posse do consolidado das respostas, foi feita nova leitura, agora de todas as respostas obtidas para uma mesma questão, o que foi repetido para todas as questões, buscando identificar a unidade de registro comum a elas, ou seja, o cerne da evidência.

Identificado o cerne da evidência para cada questão, foram construídos os quadros 6, 7, 8 e 9, apresentados na seção 4, que sintetizam as evidências, alocando-as nas categorias analíticas previamente definidas, as quais enunciam as subseções 4.2.1; 4.2.2; 4.3.1 e 4.3.2.

Finalizada a exploração do material, na fase de tratamento dos dados foram propostas inferências e interpretações a partir dos resultados expostos na fase anterior, a partir de análises preliminares, que apreciaram os dados de forma segmentada, objetivos específicos e categorias, e de uma análise geral, que promoveu a comunicação entre as anteriores.

Assim, os pontos fortes/fracos e os que caracterizam/descaracterizam foram obtidos pela redução dos discursos na busca pelo seu significado, cuja organização e interpretação possibilitou um comparativo entre o que contribui e o que dificulta o desenvolvimento da Assistência Social como política pública, atendendo ao segundo e ao terceiro objetivos específicos.

4 O SISTEMA LOCAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM VARGINHA: CONSELHO, PLANO E FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este tópico se dedica à apresentação e discussão dos dados encontrados na pesquisa empírica, sendo dividido em quatro subseções principais. As três primeiras dessas subseções iniciam, cada uma, com um quadro que sintetiza as evidências encontradas a partir da exploração descritiva e também para cada categoria analítica, atendendo aos três objetivos específicos; na sequência descrevem detalhadamente essas evidências a partir da apresentação dos dados e se encerram com uma análise preliminar que discute desses dados.

A primeira subseção apresenta a estrutura do Sistema Local de Assistência Social, constituído por Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social, caracterizando sua estrutura genérica e a forma particular como se institucionaliza no município de Varginha.

Os resultados apresentados na primeira subseção principal foram baseados na análise documental e na observação realizada no CMAS.

A segunda subseção principal analisa o planejamento e a execução da Assistência Social no município de Varginha, a partir de seus pontos fortes e fracos.

A terceira subseção principal discute a Assistência Social através dos pontos que a caracterizam e daqueles que a descaracterizam como uma política pública de responsabilidade estatal em Varginha.

Os quadros 6, 7, 8 e 9, da segunda e terceira subseções principais, sintetizam as evidências encontradas, alocando-as nas categorias analíticas construídas previamente, que enunciam as subseções secundárias. Essas duas subseções tiveram como principal vetor de análise as evidências encontradas a partir das entrevistas.

Por fim, a quarta subseção principal fecha a apresentação dos dados com uma análise mais geral, iniciada a partir do quadro 10, que relaciona a discussão segmentada nas subseções anteriores com o contexto mais amplo da Assistência Social no município de Varginha em suas características, pontos fortes e fracos do planejamento e execução e pontos que caracterizam ou a descaracterizam como política pública de responsabilidade estatal a partir da coexistência entre rede socioassistencial pública e privada.

4.1 O SISTEMA LOCAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM VARGINHA

4.1.1 Caracterização dos Sistemas Locais de Assistência Social

De forma a inserir o Sistema Local de Assistência Social de Varginha no contexto nacional mais amplo, é cabível uma breve explanação que permita a inferência sobre seu respaldo legal e estrutural a partir da estrutura genérica de um sistema local de Assistência Social.

A existência de Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social para recebimento de repasses de recursos financeiros afetos a essa política pública foi exigida a partir da promulgação da LOAS, em 1993 (BRASIL, 2012b), respaldada na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2008) que institui os conselhos gestores de políticas públicas. Entre as exigências da LOAS, está o controle social por parte dos Conselhos no que se refere à gestão dos respectivos fundos de Assistência Social.

O Conselho Nacional; os Conselhos Estaduais; o Conselho do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social foram instituídos pelas LOAS como instâncias deliberativas que compõem o sistema descentralizado e participativo de Assistência Social, no caso, hoje, o SUAS, instituído legalmente em 2011, conforme já tratado neste estudo. Esses Conselhos foram instituídos em caráter permanente, vinculação administrativa ao órgão gestor da Assistência Social e com composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil (BRASIL, 2012b).

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS - foi instituído como órgão normatizador das ações de Assistência Social no que se refere às instituições que trabalham na área, tanto públicas quanto privadas (BRASIL, 2012b).

No que se refere ao âmbito municipal, a LOAS estabelece que as organizações de Assistência Social têm seu funcionamento condicionado à inscrição prévia no Conselho de Assistência Social do município (BRASIL, 2012b).

O Conselho Municipal de Assistência Social constitui, a nível municipal, um órgão

que reúne representantes do governo e da sociedade civil para discutir; normatizar e fiscalizar a prestação de serviços, públicos ou privados, de Assistência Social. Entre suas funções, está a inscrição e renovação de registro, para fins de funcionamento, de organizações que atuem na área da Assistência Social (BRASIL, 2012b).

O Conselho Nacional de Assistência Social é composto por 18 (dezoito) membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo 09 (nove) representantes governamentais - incluindo 1 (um) representante dos estados e 1 (um) representante dos municípios - e 09 (nove) representantes da sociedade civil, entre representantes de organizações de Assistência Social; trabalhadores da área e representantes de usuários ou de organizações de usuários. Esses membros são nomeados pelo presidente da República para mandato de dois anos, permitida uma única recondução pelo mesmo período (BRASIL, 2013d).

O CNAS está vinculado administrativamente ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Sua presidência é exercida por um de seus membros, eleito pelos demais para mandato de um ano, permitida uma única recondução por igual período. Além dos membros, o CNAS conta com uma Secretaria Executiva (BRASIL, 2013d).

Em Minas Gerais, o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS MG - foi criado pela Lei Nº 12.262, de 23 de julho de 1996. Sua vinculação administrativa acontece com a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE, órgão gestor da política a nível estadual e sua composição é de 20 (vinte) membros, nomeados pelo governador, com representação paritária entre governo e sociedade civil (MINAS GERAIS, 2014).

Apresentada essa breve caracterização genérica da configuração dos Sistemas Locais de Assistência Social, é possível avançar para as evidências encontradas na pesquisa documental, realizada nas dependências do Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha, e na observação das reuniões frequentadas, conforme descrito nos procedimentos metodológicos.

4.1.2 Detalhamento do Processo de Institucionalização e a Forma do Sistema Local de Assistência Social em Varginha

Quadro 3 – Caracterização do CMAS, PMAS e FMAS em Varginha.

| Objetivo Específico | Evidências sobre o Sistema Local de Assistência Social em Varginha |
|--|---|
| Caracterizar os Sistemas Locais de Assistência Social, detalhando sua forma e sua institucionalização em Varginha. | <ul style="list-style-type: none"> - Adequação às exigências legais no que diz respeito às instâncias de gestão e controle social, com instituição de Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social; - Funcionamento regular do CMAS; - Presença de secretária executiva no CMAS, sendo profissional técnica efetiva (assistente social) cedida pelo órgão gestor; - Estrutura física precária do CMAS; - Gestão do FMAS exercida por profissional técnica (assistente social) efetiva do órgão gestor; - Presidência do CMAS exercida por representante do órgão gestor; - CMAS funcionando de forma consultiva, especialmente no que se refere à gestão do FMAS; - Construção do PMAS a partir de Diagnóstico Social prévio; - Participação dos técnicos do órgão gestor na elaboração do PMAS; - CRAS localizados não diretamente nos territórios de maior vulnerabilidade; - Recursos humanos insuficientes; - PMAS menciona ONGs como parcerias para execução de serviços, mas não menciona sua participação na elaboração do mesmo; - Algumas ações e atividades do PMAS, especialmente em relação à adequação de recursos humanos, apresentam caráter mais generalista. |

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

Segundo IBGE (2013), Varginha, cidade sul-mineira, possui pouco mais de 123 mil habitantes e índice de pobreza de 16,05%. O município é habilitado ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS – no nível de gestão básica²⁵, sendo considerado, na classificação estabelecida em Brasil (2005), como um município de grande porte (ou porte IV²⁶).

²⁵ Varginha está habilitada nesse nível de gestão desde 24/08/2005, o que coloca o município em uma posição intermediária na gestão dos serviços socioassistenciais, já que o nível primário é a gestão inicial e o mais avançado a gestão plena (BRASIL, 2005).

²⁶ A Política Nacional de Assistência Social – PNAS – classifica como município de grande porte aqueles com população entre 101.000 e 900.000 habitantes, cerca de 25.000 a 250.000 famílias (BRASIL, 2004).

Em Varginha, o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS - foi criado pela Lei Municipal Nº 2.716, de 05/03/96.

A legislação discrimina as receitas que constituem o FMAS; estabelece que a dotação orçamentária do órgão gestor será transferida para a conta do FMAS; determina que a transferência de recursos para organizações de Assistência Social registradas no CMAS será intermediada através do fundo e se processarão mediante convênios, contratos, acordos, ajustes ou similares; estabelece que o gestor do FMAS apresente as contas e relatórios ao CMAS e à Câmara Municipal.

Especificamente em relação ao gestor/gerenciador do FMAS, a legislação determina como suas atribuições a elaboração, de acordo com CMAS, do Plano de Aplicação do Fundo; a exibição ao CMAS das demonstrações mensais das receitas e despesas; o encaminhamento ao setor de contabilidade do poder público municipal dessas demonstrações; assinatura de cheques em conjunto com prefeito e secretário; ordenamento de empenhos e pagamentos das despesas do Fundo; estabelecimento de convênios e contratos referentes aos recursos geridos pelo Fundo.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Varginha – CMAS - foi criado pela Lei Municipal Nº 2.717, de 05/03/1996.

Segundo essa lei municipal, é de competência do CMAS a definição das prioridades da política de Assistência Social; a aprovação da política municipal de Assistência Social; o estabelecimento de diretrizes para a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social; a fiscalização da movimentação financeira e aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social, inclusive propondo e acompanhando critérios para a programação da execução financeira; a inscrição e emissão de certificados de inscrição das organizações municipais de Assistência Social, mantendo atualizadas as documentações afins; o acompanhamento e fiscalização dos projetos e serviços de Assistência Social prestados por instituições públicas e privadas no município; a definição de critérios e apreciação prévia de contratos e convênios entre o poder público e as organizações de Assistência Social; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária da Assistência Social no município; a convocação, bianual, da Conferência Municipal de Assistência Social, entre outras afins.

A legislação municipal ratificou o estabelecido na LOAS no que se refere a objetivos, princípios, diretrizes da política de Assistência Social e estrutura e funcionamento do

Conselho. No que se refere à composição, seus 18 (dezoito) membros foram assim distribuídos:

- Governamental: 02 representantes da Secretaria Municipal do Bem Estar Social; 01 representante da Secretaria Municipal de Educação; 01 representante da Secretaria Municipal de Saúde; 01 representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral; 01 representante da Secretaria Municipal de Agricultura; 01 representante da Secretaria Municipal de Esportes e Turismo; 01 representante da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos; 01 representante do Serviço de Advocacia Municipal.

- Não-governamental: 01 representante dos profissionais de Serviço Social inscrito no Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), atuante em Varginha; 04 representantes de entidades assistenciais e/ou filantrópicas do município de Varginha; 02 representantes dos Conselhos Comunitários do município de Varginha; 01 representante do Sindicato de Trabalhadores do município de Varginha; 01 representante do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Em 2010, a Lei Municipal Nº 5.264 alterou a lei de criação do CMAS. Com a alteração, as competências do CMAS foram reformuladas²⁷, especialmente para adequação à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual, embora ainda não regulamentado como lei, já contava com cinco anos enquanto Norma Operacional.

Também foi alterada a composição do CMAS para 14 (catorze) membros, sendo:

- Governamental: 02 representantes da Secretaria Municipal de Habitação e Promoção Social – SEHAP; 01 representante da Secretaria Municipal de Educação e Cultura – SEMEC; 01 representante da Secretaria Municipal de Saúde (SEMUS); 01 representante da Secretaria Municipal da Fazenda – SEMFA; 01 representante da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano – SEPLA, 01 representante da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer – SEMEL.

- Não-governamental: 02 representantes de entidades de usuários ou de defesa de direitos dos usuários de Assistência Social; 04 representantes de entidades prestadoras de serviço na área de Assistência Social; 01 representante de entidades dos trabalhadores da área de Assistência Social.

²⁷ As competências do CMAS estão descritas no Anexo B.

Atualmente, o CMAS de Varginha, no que se refere aos representantes não-governamentais, é composto por 02 representantes de organizações de usuários e 05 representantes de organizações prestadoras de serviços, uma vez que, em Varginha, não há organização de trabalhadores da Assistência Social constituída formalmente.

O mandato dos membros do Conselho, que são nomeados pelo prefeito municipal, é de 02 (dois) anos, permitida uma recondução.

As representações no CMAS ocorrem através das instituições e não das pessoas, assim, quando uma instituição não pode mais participar, seu suplente, ou seja, outra instituição, governamental ou não, a depender da vinculação do titular, a substituirá.

A atual presidência do CMAS de Varginha é exercida por um representante do órgão gestor, SEHAD; a vice-presidência, pelo representante de uma ONG e a secretaria, que não se confunde com a Secretaria Executiva, também é exercida por um representante de ONG. Esses cargos foram eleitos em votação aberta e separada por cargo quando da posse oficial dos atuais conselheiros, em 20 de março de 2013.

O CMAS de Varginha conta em sua estrutura com uma Secretaria Executiva, conforme prevê a LOAS e a legislação municipal ratificou. Entretanto, o que se pôde perceber é que não se trata de uma secretaria de fato estruturada, é uma assistente social, servidora efetiva da prefeitura municipal, que responde como secretária executiva e por todo o serviço de secretaria.

Em Varginha, o CMAS se reúne ordinariamente toda última segunda-feira do mês, às 17h00min na sala de reuniões da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social - SEHAD, mesmo local utilizado para as reuniões extraordinárias, quando necessário. Essas reuniões são abertas ao público e seu registro ocorre em livro de atas próprio.

A sede do CMAS fica próxima ao órgão gestor, no mesmo prédio, tratando-se de duas salas, sendo o espaço dividido com o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – COMDEDICA. A estrutura física é pequena e precária.

No período de desenvolvimento da pesquisa, pôde ser percebida a regularidade das reuniões e relativo compromisso dos conselheiros, já que somente em duas ocasiões não houve reunião por falta de quórum e, em uma terceira ocasião, houve certo atraso de alguns membros, o que impediu o início da reunião no horário programado, já que, não havia o quórum necessário até a chegada dos membros em atraso.

Não foi identificada uma desproporcionalidade entre a participação governamental e não-governamental, já que, em algumas reuniões, havia maior participação de conselheiros de um segmento, mas, em outras, o segmento com maior representatividade se alterava.

Um ponto que chamou bastante atenção é que, em geral, os conselheiros aparentaram certa apatia com alguns assuntos tratados nas reuniões, especialmente as questões técnicas e financeiras. Raramente havia uma análise detalhada da documentação apresentada ou um questionamento mais efetivo.

O CMAS de Varginha tem três comissões, Comissão de Política de Assistência Social; Comissão de Financiamento e Orçamento de Assistência Social e Comissão de Normas de Assistência Social. Essas comissões foram estabelecidas na reunião de 25 de março de 2013 e oficializadas posteriormente através de resolução publicada no órgão oficial do município. A Comissão de Política é formada por cinco conselheiros, mesma quantidade da Comissão de Financiamento e Orçamento. Já a Comissão de Normas é formada por quatro conselheiros.

O trabalho das Comissões consiste em, cada uma em sua área temática, trabalhar nas questões afins, mesmo antes da reunião plenária do CMAS, inclusive com auxílio e participação da secretária executiva. Assim, quando os documentos chegam à plenária, algum representante dessa Comissão faz a exposição do resultado do trabalho realizado pela respectiva comissão e o parecer a que tenha chegado, a partir do que a plenária ratifica ou não o parecer da respectiva comissão.

Em relação à Comissão de Financiamento e Orçamento, foi possível presenciar que um de seus membros, no caso a gestora do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS – leva para todas as reuniões o resultado da prestação de contas da movimentação do fundo. É feita a apresentação através de um demonstrativo resumido, o qual, além de disponível para consulta e acesso dos conselheiros, é explicado pela gestora do FMAS.

Em todas as reuniões das quais essa pesquisadora participou, esse procedimento foi visto, especialmente no que se refere à prestação de contas de convênios estabelecidos com o governo estadual e federal para o desenvolvimento de programas e serviços de Assistência Social.

Embora se trate de uma apresentação resumida e a pesquisa não tenha vulto para analisar se as prestações de contas estavam ou não em conformidade, o que se percebeu foi um grande esforço da gestora do FMAS em socializar as informações.

Foi possível presenciar alguns questionamentos, mas sua origem sempre vinha de um mesmo conselheiro (representante não-governamental, técnico do SUAS), que demonstrou mais interesse em entender os trâmites e, inclusive, facilitar o entendimento dos demais, ou então de um ou outro conselheiro (representante não-governamental) que questionava a destinação de algum recurso financeiro, mas claramente preocupado em entender o motivo pelo qual aquela verba estava sendo destinada a outra instituição (governamental ou não) e não à sua ONG.

No que se refere à Comissão de Normas de Assistência Social, foi possível presenciar dois casos de solicitação de inscrição de organizações de Assistência Social. Entretanto, nesses casos, o mesmo conselheiro que demonstrou conduta mais participativa e questionadora, discordou do parecer prévio da Comissão, já que a documentação apresentada pela ONG não estava alinhada ao SUAS. Assim, o parecer foi modificado no sentido de solicitar as adequações necessárias como condição para aceitação da inscrição e registro com emissão do certificado, ficando a análise das alterações para a reunião subsequente à entrega da nova documentação atualizada.

Nessa ocasião, pôde ser percebido que, de modo geral, os demais conselheiros não apoiaram a postura do conselheiro mais crítico e questionador.

A partir da pesquisa, alguns pontos devem ser destacados:

a) Em relação às ONG's, todo o procedimento de inscrição, registro e atualização da documentação, bem como seu arquivamento absorvem grande tempo da secretária executiva.

b) Existe a demanda para co-aprovação do planejamento das ações co-financiadas e de sua posterior prestação de contas em sistemas on-line dos governos federal e estadual, já que a responsabilidade é compartilhada entre órgão gestor e CMAS. Assim, o parecer da plenária é lançado nesses sistemas posteriormente, não tendo sido raras as reuniões em que foi passada a informação de que a prestação de contas não havia sido finalizada devido a problemas técnicos do sistema.

c) Com exceção dos trabalhadores da área, a maioria dos conselheiros demonstrou um ínfimo conhecimento sobre a política de Assistência Social e sobre questões técnicas do serviço do CMAS.

d) O CMAS recebe uma demanda de uma repartição pública convencional, mas sem o aparato estrutural, especialmente de recursos humanos, para o trabalho dessa demanda.

Apresentados os resultados da pesquisa documental e observação sobre o FMAS e o CMAS de Varginha, para completar o estudo sobre o Sistema Local de Assistência Social, cumpre agora tratar sobre o Plano Municipal de Assistência Social – PMAS - em vigência no município.

Um Plano Municipal de Assistência Social é um instrumento legal que sistematiza e planeja a implementação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no âmbito do município.

O atual Plano Municipal de Assistência Social de Varginha foi desenvolvido contemplando o período de 2014 a 2016. Em sua carta de apresentação, o Plano esclarece que o conceito em que se pauta é que toda a assistência prestada no município se converta em desenvolvimento e promoção da pessoa humana. O foco também é delimitado, qual seja, a estruturação da Assistência Social no município de forma a que sua atuação efetive a garantia dos direitos dos cidadãos.

Ainda na carta de apresentação, é citada a importância do Diagnóstico Social, realizado antes da construção do PMAS, para o apontamento de suas prioridades de atuação.

O Diagnóstico Social de Varginha apresenta um conjunto de 75 indicadores sobre a situação da população residente na cidade e seu acesso a políticas públicas [...] Para este sistema, a cidade foi dividida em 19 regiões urbanas mais a zona rural, o que permite a análise das desigualdades existentes e a identificação dos territórios de maior prioridade. [...] A análise territorializada, isto é, por regiões da cidade, é um dos pilares da política de Assistência Social, que passa por um processo acelerado de transformação - deixando de ser uma política de atendimento de 'carências' para se tornar garantidora de direitos e transformadora das condições locais. Nesse processo, a organização e o uso de informações detalhadas desempenham um papel fundamental, para que a Assistência Social possa focar suas ações em resultados e impactos duradouros (KAIRÓS DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2014, p. 01)

A seguir serão apresentados os resultados de alguns dos indicadores avaliados no Diagnóstico Social de Varginha, os quais foram considerados de relevância para o presente estudo. Considerando que esse diagnóstico fez a comparação de Varginha com outros vinte e sete municípios mineiros de mesmo porte, após a apresentação dos dados, essa pesquisa aponta a posição de Varginha em relação aos demais municípios com os quais foi realizada essa comparação. A posição de cada município em relação aos demais é colocada na ordem crescente do mais bem classificado para o de pior índice.

O Diagnóstico apontou um percentual de 1,11% de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza no município, ou seja, cerca de 1.361 pessoas com renda *per capita* abaixo de R\$ 70,00 (setenta reais), residentes em 380 domicílios. Entre os municípios comparados, Varginha ocupa a segunda posição no que se refere aos domicílios em extrema pobreza e a quarta posição em relação ao número de pessoas nessa condição.

Ainda no que se refere à capacidade financeira, o Diagnóstico Social de Varginha apontou que, em 4,15% dos domicílios, a renda *per capita* é de até um quarto do salário mínimo e, em 15,99% dos domicílios, a renda não chega a meio salário mínimo. A média salarial do município foi definida em R\$ 1.312,53.

Considerando os domicílios com renda *per capita* de até um quarto do salário mínimo, Varginha ocupa a primeira posição e, considerando aqueles com renda *per capita* de até meio salário mínimo, a sexta posição em relação aos municípios com os quais foi realizada a comparação.

Entre os domicílios, 2,21% apresentam uma alta densidade por dormitório, ou seja, quatro ou mais pessoas dormindo em um mesmo quarto, classificando Varginha na décima terceira posição entre os municípios comparados.

Segundo o Diagnóstico Social de Varginha, em 7,61% dos domicílios, o responsável é uma pessoa com até 19 (dezenove) anos de idade, o que, segundo o próprio Diagnóstico, demonstra que são adolescentes assumindo responsabilidades típicas de adultos, colocando Varginha na terceira posição entre os municípios comparados pelo Diagnóstico.

No que se refere ao trabalho infantil, crianças entre 10 e 14 anos trabalhando, o índice ficou em 0,88% (esse dado considera o Censo do IBGE de 2010), estando Varginha na quinta posição entre os vinte e sete municípios comparados.

Em relação ao atendimento nos CRAS e nas ONG's, utilizando dados do ano de 2012, o Diagnóstico traz a informação de que, a cada grupo de mil pessoas, 19,06 são atendidas pelos CRAS e 12,12 por ONG's. Não foi realizada a comparação desses indicadores.

Retomando ao Plano Municipal de Assistência Social, o qual utilizou os dados do Diagnóstico Social de Varginha como pilar de sua elaboração, tem-se que o documento afirma que “[...] Uma política pública se define como um conjunto de serviços, programas e projetos que tem financiamento e comando governamental. Isso significa que o poder público,

em todos os seus níveis, é o responsável final pela Assistência Social e seu coordenador. [...]” (VARGINHA, 2014d, p. 02).

No Plano Municipal de Assistência Social é informado que sua elaboração foi um trabalho constituído a partir de “[...] um processo participativo com os dirigentes e técnicos da Política de Assistência Social no município, sob a coordenação da Kairós Desenvolvimento Social²⁸” (VARGINHA, 2014d, p. 12).

O Plano Municipal de Assistência Social de Varginha estabelece a abordagem territorial como estratégia fundamental para a garantia de direitos, explicando que as ameaças ou violações de direitos têm estreita relação com as condições de vida da população, especialmente nas comunidades de maior concentração de famílias pobres e sem acesso a políticas sociais básicas e infraestrutura urbana deficitária.

Utilizando os dados do Diagnóstico Social de Varginha, seu Plano Municipal de Assistência Social em vigência define como territórios prioritários para as ações de Assistência Social os seguintes territórios:

- 1º) Vargem, incluindo, além deste, os bairros São Sebastião e Sagrado Coração;
- 2º) Parque Rinald, incluindo, além deste, o bairro Jardim Áurea;
- 3º) Padre Vítor, incluindo, além deste, os bairros São Francisco e Sion;
- 4º) Santa Terezinha, incluindo, além deste, os bairros Industrial JK, Industrial Miguel de Lucca e Nova Varginha;

Também é estabelecido um segundo grupo prioritário:

- 5º) Fátima, incluindo, além deste, os bairros Jardim Orlândia, Vila Adelaide, Vila Martins e Vila Murad;
- 6º) Corcetti, incluindo, além deste, o bairro Jardim Estrela;
- 7º) Carvalhos;
- 8º) Barcelona, incluindo, além deste, o bairro Vila Registânea.

Esses territórios prioritários foram definidos com base nos seguintes fatores: pobreza; analfabetismo; falta de creche; gravidez na adolescência; violência, abuso e exploração; acesso à saúde; infraestrutura urbana e déficit habitacional.

²⁸ Trata-se de uma empresa que oferece consultoria a municípios, no que se refere às demandas exigidas a partir do SUAS, especialmente através da realização de Diagnóstico Social que revele as prioridades temáticas para subsidiar a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social (KAIRÓS, 2014).

Importante destacar que os CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) existentes hoje em Varginha, e instalados anteriormente à elaboração de seu diagnóstico social, abrangem esses territórios prioritários, já que a divisão territorial buscou contemplar todo o município. Entretanto, esses equipamentos públicos, estabelecidos pela Política Nacional de Assistência Social como porta de entrada dos serviços socioassistenciais, não estão necessariamente localizados nos territórios de maior vulnerabilidade apontados aqui, como deveriam estar segundo a própria política nacional da área. O quadro 4 expõe essa configuração.

Quadro 4 – Classificação dos bairros de localização dos CRAS de Varginha.

| Descrição | Bairro | Classificação²⁹ | Bairros Atendidos³⁰ |
|---|---------------|-----------------------------------|---|
| CRAS I (“CRAS do Sion” ³¹) | Sion | 3º grupo prioritário | 1º e 3º grupos prioritários, com maior proximidade territorial do 3º grupo. |
| CRAS II (“CRAS do Centro”) | Vila Pinto | _ ³² | 5º e 8º grupos prioritários, com maior proximidade territorial do 5º grupo. |
| CRAS III (“CRAS do Imaculada”) | Urupês | _ ³³ | 4º grupo prioritário. |
| CRAS IV (“CRAS do Corcetti”) | Corcetti | 6º grupo prioritário | 2º e 6º grupos prioritários, com maior proximidade do 6º grupo. |
| CRAS V (“CRAS do Carvalhos”) | Carvalho | 7º grupo prioritário | 7º grupo prioritário e adjacências. |

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

Apenas o CRAS V encontra-se instalado em um bairro que referencia diretamente um grupo prioritário segundo o Diagnóstico Social. Esse CRAS teve sua implantação mais recente, há cerca de dois anos, mas ainda anterior ao Diagnóstico Social. O equipamento foi

²⁹ Apresenta a classificação dada pelo Diagnóstico Social para o bairro em que o CRAS está instalado.

³⁰ Apresenta a classificação dada pelo Diagnóstico Social para os bairros para os quais o CRAS é referência de atendimento.

³¹ A identificação dos CRAS entre parênteses compreende a expressão com que o equipamento público é comumente identificado por funcionários do órgão gestor, quando lhes é solicitada alguma informação, e a forma como, em geral, os outros equipamentos públicos e privados de Assistência Social se referem ao respectivo CRAS.

³² O bairro Vila Pinto constitui uma área nobre, no que se refere à situação econômica dos moradores; tanto o Centro com a Vila Pinto não são citados entre os grupos prioritários pelo Diagnóstico Social.

³³ O bairro Urupês também não é mencionado no Diagnóstico Social.

instalado praticamente de forma concomitante à ocupação do bairro, que foi construído recentemente.

O Plano Municipal de Assistência Social informa que as questões prioritárias apontadas no Diagnóstico Social servirão para o conhecimento do território, conforme preconiza o SUAS, e não embasarão ações pontuais e focadas para a resolução exclusiva de cada problema, a partir do entendimento de que as questões identificadas, para seu atendimento integral, exigem organização integralizada, inclusive de outras políticas públicas, e não setorializada.

O Plano Municipal de Assistência Social de Varginha informa que um dos principais pontos para a estruturação da Assistência Social no município é a institucionalização da Vigilância Socioassistencial, a partir do estabelecimento de mecanismos de registro e gerenciamento de informações padronizadas e informatizadas, inclusive com intercâmbio de informações com outras políticas públicas, especialmente com educação, saúde e segurança.

Em relação a investimentos, o PMAS prevê a ampliação da rede de atendimento, a partir da instalação de novos CRAS e a partir de reformas e ampliações naqueles já existentes.

Para a estruturação proposta para a Assistência Social, o PMAS definiu onze ações estratégicas, a serem desenvolvidas em 2014, 2015 e 2016. De forma resumida, as atividades propostas para que as ações estratégicas, descritas no Plano Municipal de Assistência Social de Varginha, se efetivem encontram-se resumidas no quadro 5.

Quadro 5 – Ações estratégicas do PMAS de Varginha – 2014 a 2016.

| Ação Estratégica | Resumo das Atividades |
|--|---|
| Investir na estrutura física da rede de atendimento socioassistencial. | <ul style="list-style-type: none"> - Adequação de equipamentos públicos existentes, como Casa Lar, Casa de Passagem e órgão gestor; - Aquisição de imóvel próprio para Residência Inclusiva, CREAS e CRAS; - Estabelecimento de convênios: 1) para o gerenciamento e alocação de recursos humanos na Residência Inclusiva; 2) para serviço de longa permanência para idosos. |
| Aprimorar e normatizar o funcionamento dos CRAS e CREAS. | <ul style="list-style-type: none"> - Definição de protocolos de atendimento e fluxos de encaminhamento e acompanhamento; - Ampliação da rede de atendimento cultural e esportiva em unidades afins, para que a Assistência Social deixe de executar diretamente atividades que não lhe competem; - Redefinição dos territórios de referência do CRAS. |

| | |
|--|---|
| <p>Redefinir a relação com as entidades governamentais conveniadas.</p> | <p>Estabelecimento de convênios na Proteção Social Básica, definindo protocolos de atendimento definidos pelo órgão gestor, CRAS e CREAS de acordo com os parâmetros da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.</p> |
| <p>Definir e formalizar fluxos e papéis dentro da Assistência Social e as demais políticas públicas municipais.</p> | <p>Criação e pactuação de compromissos e papéis entre Assistência Social, Saúde, Educação, Conselho Tutelar e Ministério Público.</p> |
| <p>Implantar mecanismos e política de gestão de dados e informações dos usuários.</p> | <p>Estabelecimento de padrão de coleta e registro de dados, com implantação de um sistema de registro informatizado.</p> |
| <p>Implantar procedimentos permanentes de vigilância socioassistencial.</p> | <p>Criação do departamento de vigilância socioassistencial, com definição de calendário para visitas domiciliares para identificação das demandas de Assistência Social.</p> |
| <p>Desenvolver mecanismos participativos para a gestão da Assistência Social, dos CRAS e dos programas do CREAS.</p> | <p>Criação de espaços de discussão profissional e mecanismos de comunicação com a comunidade.</p> |
| <p>Aprimorar a gestão de recursos humanos.</p> | <p>- Elaboração de plano de capacitação dos trabalhadores do SUAS; - Dimensionamento do quadro de RH de acordo com NOB RH SUAS, com realização de concurso específico para a Assistência Social.</p> |
| <p>Dimensionar as propostas orçamentárias da Assistência Social de acordo com o presente Plano Municipal.</p> | <p>Realização de estudo dos recursos de investimento e custeio da Assistência Social para elaboração de propostas orçamentárias para a viabilização do Plano Municipal.</p> |
| <p>Enfrentar, com ações específicas, as questões de prioridade identificadas pelo Diagnóstico Social.</p> | <p>Estabelecimento de planos de trabalho e busca ativa intersetoriais para a identificação e atendimento das situações de vulnerabilidade e risco social.</p> |
| <p>Atender com prioridade os territórios identificados pelo Diagnóstico Social.</p> | <p>Realização de visitas domiciliares a todas as famílias residentes nos bairros que referenciam os grupos de prioridades, a fim de identificar as que atendam aos critérios da Assistência Social e proceder ao seu atendimento.</p> |

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

4.1.3 Análise Preliminar da Institucionalização e da Forma do Sistema Local de Assistência Social em Varginha

Em Varginha, o Sistema Local de Assistência Social encontra-se devidamente institucionalizado conforme prevê a LOAS e o SUAS, a partir da existência de Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) instituído formalmente, com recursos alocados e movimentação periódica; Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) igualmente constituído e em funcionamento e Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) devidamente elaborado.

A gestão do FMAS tem à sua frente uma profissional do órgão gestor, cujo cargo é efetivo e não político, que apresenta competência técnica para a realização dos procedimentos afins e também para intermediação entre os setores do poder público municipal (contabilidade e controle interno, por exemplo) e os conselheiros, promovendo, de fato, a socialização das informações para subsidiá-los nas deliberações. Entretanto, na prática, o papel dos demais conselheiros do CMAS na gestão do FMAS ainda apresenta um caráter mais consultivo e executor do que propriamente deliberativo, conforme preconizado em sua gênese.

No CMAS, a não representação direta de usuários da Assistência Social se mostra como um desafio, já que a legislação municipal já avançou ao prever essa participação, mas ainda há a demanda por estratégias que a promovam.

Embora haja a presença de trabalhadores da Assistência Social no CMAS na qualidade de conselheiros, eles participam das reuniões representando as organizações em que trabalham, públicas ou privadas, sendo outro desafio a representação direta de trabalhador da área, tanto para apresentar demandas nessa condição, quanto para que suas manifestações possam ser entendidas como independentes do vínculo profissional a que estão ligados. A exemplo da representação dos usuários, a legislação municipal também prevê esse tipo de representatividade, demandando organização da classe para constituírem uma organização formal que a possa representar.

Considerando as legislações, Varginha fez o movimento de adequação às normativas nacionais, apenas um detalhe a registrar no sentido normatizador é que o órgão gestor da Assistência Social no município sofreu alteração em sua nomenclatura desde a última

alteração na legislação do CMAS, sendo pertinente que nova alteração seja efetuada para adequar o nome do órgão a que o Conselho está vinculado administrativamente.

Existe uma supremacia do órgão gestor na condução do CMAS, já que funções-chave são ocupadas por funcionários do órgão, como a presidência, a secretaria executiva e a gestão do FMAS. Na ausência do presidente, todas as reuniões dessa pesquisa foram conduzidas por outro representante do poder público municipal.

Essa supremacia não demonstra necessariamente uma tentativa de condução unilateral ou de interferência exclusiva, mas uma participação mais ativa, advinda, talvez, de uma experiência maior para lidar com os trâmites burocráticos. Cabe observar que, entre os membros atuais, os conselheiros que representam o segmento governamental tratam a atuação no CMAS como uma função de serviço, de forma mais profissional, enquanto os conselheiros que representam o segmento não-governamental mantêm uma postura mais passiva e também demonstram analisar o espaço do Conselho como um setor público do qual podem participar. A consciência deliberativa e o nivelamento da importância dos dois segmentos não pareceram bem esclarecidos para ambos os segmentos do CMAS de Varginha.

A rotina diária de trabalho que se apresenta à secretaria executiva do conselho demanda que haja mais do que a secretária executiva, percebeu-se a necessidade de uma estrutura de auxiliares administrativos para compor de fato um serviço de secretaria e permitir que sejam traçadas estratégias de assessoramento das organizações não-governamentais inscritas, tanto as representadas no CMAS como as demais. A estrutura física da sede do Conselho apresenta precariedade e também é insuficiente em questão de espaço, o que faz com que as reuniões ocorram dentro do próprio órgão gestor, limitando a autonomia do Conselho.

Pôde-se perceber que o excesso de trabalho para a secretária executiva parece normal à maioria dos conselheiros, até porque eles também já estão absorvidos com as demandas de trabalho que lhe são inerentes e, assumir maiores responsabilidades no CMAS, implicaria em sobrecarga de trabalho.

O próprio horário em que ocorrem as reuniões, apenas a trinta minutos do encerramento do expediente normal das repartições do poder público municipal, contribui para que estes não tenham grande fôlego para discutir, debater e analisar as questões

referentes à execução, planejamento e fiscalização das ações de Assistência Social no município.

Em relação á ausência de discussão efetiva durante a análise das documentações apresentadas para votação, foi possível perceber que não se deve ao fato dos conselheiros efetivamente ratificarem o que lhes é apresentado, já que o tempo gasto pela maioria dos conselheiros para ler o documento aparentou ser insuficiente para uma análise de seu conteúdo. Não é possível afirmar se a relação desse comportamento está atrelada a desconhecimento ou desinteresse, mas fato é que, quando algum conselheiro se manifestava mais questionador, chegando a implicar em alteração de documentação, a partir do que a deliberação só seria realizada na próxima reunião, foi visível o quanto o restante dos conselheiros interpretou esses momentos como atraso no trabalho ou protelação das demandas, as quais demonstraram intentar cumprir de forma protocolar e metódica.

O desconhecimento dos conselheiros que não são trabalhadores da área a respeito da política pública de Assistência Social e do SUAS os faz não saber diferenciar, por exemplo, para qual equipamento público uma demanda que lhes chegue deva ser encaminhada.

No que se refere ao Plano Municipal de Assistência Social, a realização prévia do Diagnóstico Social para subsidiar sua elaboração foi um grande passo dado por Varginha, demonstrando preocupação em que as reais demandas sejam contempladas. Os dados do Diagnóstico Social demonstram que Varginha se encontra bem posicionada em relação aos vinte e sete municípios de mesmo porte com os quais foi comparada.

Os dados de que os CRAS estão com número de atendimentos um pouco superior ao das ONG's demonstra situação contrária ao que foi apontado pelo Censo SUAS 2011 a nível nacional, de que as demandas espontâneas e de encaminhamento são mais direcionadas à rede socioassistencial privada do que a esses equipamentos públicos, havendo uma inversão da função de porta de entrada dos serviços socioassistenciais. (BRASIL, 2012a).

A menção, no Plano Municipal de Assistência Social, de que dirigentes e técnicos da Política de Assistência Social no município participaram de sua elaboração representa uma construção coletiva. Entretanto, não há menção direta à participação do CMAS e das ONG's, não sendo possível concluir se houve ou não participação desses segmentos.

Essa questão da participação deficitária pôde ser percebida não só no Plano, mas também na gestão do FMAS e demais discussões empreendidas no CMAS. O referencial

teórico, com Aith (2006) e a partir do que é definido constitucionalmente e também pela LOAS e pelo SUAS, discute a importância da participação para a efetivação das políticas públicas, em geral, e da Assistência Social, em particular. Entretanto, a normatização legal da participação não é suficiente para que esta se efetive, o que pode ser observado no Sistema Local de Assistência Social de Varginha, sendo imprescindíveis estratégias que a promovam no plano prático e não apenas legal.

A forma de trabalho intersetorial proposta no PMAS, se efetivada, possibilitará de fato um atendimento integral às demandas dos usuários dos serviços, podendo romper com ações fragmentadas e descoordenadas.

Em relação às estratégias de intervenção propostas, elas vêm de encontro às principais demandas levantadas pelo Diagnóstico Social. Entretanto, têm algumas de suas atividades correspondentes explicitadas de forma muito genérica, como é o caso do estabelecimento de convênios para gerenciamento e alocação de recursos humanos para Residência Inclusiva e para longa permanência de idosos, em que não é especificado se esses convênios serão realizados com governo estadual, federal ou com ONG's.

A preocupação em definir fluxos de atendimento para CRAS e CREAS e promover a desvinculação da execução de atividades de outras políticas públicas demonstram preocupação em adequar o serviço, mas também permitem inferir que estes equipamentos públicos estão absorvendo demandas alheias, demonstrando desconhecimento de outros equipamentos até mesmo públicos do que seja o trabalho da Assistência Social.

O estabelecimento de protocolos para adequação das ONG's aos parâmetros da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, a fim de que convênios sejam estabelecidos, demonstram a possibilidade de que essas instituições passem a prestar seus serviços em conformidade com o SUAS. Entretanto, a definição exclusiva pelo órgão gestor limita o processo participativo, em especial porque não é mencionado algum tipo de capacitação prévia para que essas organizações não apenas se adéquem impositivamente, mas que sejam orientadas para que os serviços prestados estejam em conformidade e, a partir dessa orientação, possam contribuir para traçar os rumos a serem seguidos.

Em relação aos recursos humanos, representará um avanço para a política de Assistência Social a efetivação do que está contemplado no Plano para sua capacitação e dimensionamento da equipe, ao menos de acordo com a NOB RH SUAS, já que as ações

contempladas são irrealizáveis sem profissionais suficientes. Entretanto, há que se destacar que a preocupação municipal é a adequação ao que é definido em normatização, mesmo que os serviços definidos estejam indicando que a demanda de recursos humanos possa ser ainda maior, já que ações como instalação de novos equipamentos públicos, busca ativa e vigilância socioassistencial têm a perspectiva de grande emprego de trabalho profissional.

Por fim, o Plano Municipal de Assistência Social de Varginha define a realização de visitas domiciliares às residências dos bairros considerados prioritários pelo Diagnóstico Social para identificação, atendimento e encaminhamento das demandas encontradas. Entretanto, acredita-se que seria muito pertinente repensar a própria localização dos CRAS, já que o Diagnóstico Social apontou que a localização desses equipamentos públicos não contempla necessariamente o foco de maior vulnerabilidade em cada um dos territórios.

4.2 O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM VARGINHA

As entrevistas ratificaram a importância de Varginha como fonte empírica pelo fato de que a estrutura da Assistência Social no município está alicerçada na presença de profissionais técnicos da área, ou seja, assistentes sociais, na execução (ONG's, CRAS, CREAS (e outros equipamentos públicos)); na gestão (coordenação das proteções sociais Básica e Especial; gestão do FMAS) e no controle social (CMAS). A retomada dessa característica se faz pertinente pela valorização atribuída pelos profissionais entrevistados a essa configuração municipal.

Foi identificado que, desde a criação do SUAS, em 2005, o município de Varginha promoveu um aumento quantitativo de equipamentos públicos, os quais desenvolvem serviços afetos à política de Assistência Social da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, todos executados conforme preconizado pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Na Proteção Social Básica, os CRAS estão desenvolvendo o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família; o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;

Acompanhamento às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, considerado ação essencial, e a Idosos.

Na Proteção Social Especial de Média Complexidade, o CREAS tem hoje, implantados e ativos, o Serviço de Proteção Especial e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço de Proteção à Mulher Vítima de Violência³⁴; Serviço Especializado para Pessoa em Situação de Rua, que está sendo desenvolvido no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), implantado recentemente, tendo iniciado o trabalho de acolhida; orientação individual e grupal; encaminhamentos e com programação para implantação de oficinas.

Na Proteção Social Especial de Alta Complexidade, o município de Varginha conta com o Serviço de Acolhimento Institucional, nas modalidades Casa Lar (03 unidades), para acolhimento institucional de crianças e adolescentes em situação de risco social, e Residência Inclusiva (para pessoas com deficiência).

As evidências encontradas especificamente acerca dos pontos fortes e fracos do planejamento e execução da Assistência Social em Varginha, identificados nas entrevistas com os assistentes sociais trabalhadores do SUAS no município, serão apresentados a partir de cinco vertentes:

1) Formas de relacionamento entre poder executivo municipal e rede socioassistencial privada do SUAS, subdivididas em:

- a) Relacionamento entre secretária executiva do CMAS e ONG's

A partir de uma dupla forma de manifestação, ambas constituindo-se como ponto forte.

³⁴ Foi esclarecido que o município de Varginha fez um convênio com o governo estadual para implantação do CIM (Centro Integrado de Atendimento à Mulher), tendo recebido o repasse financeiro correspondente, mas não tendo sido implantado de fato porque o governo estadual não providenciou promotor, delegado, entre outros, motivo pelo qual o CREAS absorveu a demanda que seria do CIM.

b) Relacionamento administrativo

Identificado a partir de duas formas: contato indireto entre gestora do FMAS e ONG's (apresentado como ponto forte) e convênio de caráter administrativo (apresentado como ponto fraco).

c) Parceria entre CRAS e ONG's

Discutida como ponto forte e como ponto fraco, dependendo da materialização da parceria.

2) Contribuição das ONG's de Assistência Social para planejamento e execução da política

Os resultados nessa vertente foram apresentados apenas como pontos fracos, já que não foi apurada contribuição para o planejamento e, na execução, a forma como as ONG's estão contribuindo com a política de Assistência Social implica em substituição à atuação do poder público.

3) Divulgação dos serviços prestados

Apresentada como ponto forte, pelo trabalho dos CRAS com demais equipamentos públicos e ONG's, e como ponto fraco por ainda ser insuficiente e pelos conflitos de interesses a que pode estar sujeita.

4) Recursos humanos

Ao serem diretamente questionados sobre os pontos fracos e fortes da Assistência Social no município de Varginha, foi quase unânime o discurso dos entrevistados quanto à equipe profissional da rede socioassistencial pública como ponto forte (pelo seu desempenho e comprometimento) e como ponto fraco (devido à escassez e insuficiência). Até mesmo um dos profissionais da rede socioassistencial privada destacou dessa forma.

5) CMAS e FMAS

Como ponto forte, essa vertente se apresenta a partir da capacidade financeira do município de Varginha. Já entre os pontos fracos, pela baixa participação, conhecimento e entendimento de profissionais e membros do CMAS sobre o próprio e sobre o FMAS.

4.2.1 Pontos Fortes do Planejamento e da Execução da Política de Assistência Social em Varginha

Os dados desta subseção serão apresentados em duas etapas. A primeira, representada pelo quadro 6, traz um resumo das evidências encontradas para a categoria analítica que a enuncia e que corresponde ao objetivo específico que busca atender.

Quadro 6 – Síntese dos pontos fortes da Assistência Social em Varginha.

| Objetivo Específico | Evidências sobre os Pontos Fortes do Planejamento e Execução da Assistência Social |
|--|--|
| Analisar, sob a ótica dos assistentes sociais trabalhadores do SUAS em Varginha, o planejamento e a execução da política de Assistência Social no município. | <ul style="list-style-type: none"> - Presença de profissional técnico (assistente social) no CMAS para assessoramento das ONG'S; - Presença de profissionais técnicos (assistentes sociais) em cargos estratégicos da gestão da política de Assistência Social; - Aumento quantitativo dos equipamentos públicos de Assistência Social; - Realização do Diagnóstico Social; - Execução dos serviços preconizados pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais; - Comprometimento e desempenho da equipe profissional da rede socioassistencial pública; - Capacidade financeira estável por parte do poder público; - Parceria entre ONG's e poder público para execução dos benefícios, projetos, programas e serviços da Assistência Social; - A utilização das ONG's, por já terem um público estabelecido, para facilitar o acesso da população aos serviços socioassistenciais e também como intermediadoras da relação entre CRAS e usuários; - Início de movimento de participação das ONG's, especialmente no CMAS; - Busca, por parte de algumas ONG's do município, pela execução de seus serviços conforme preconizado pelo SUAS. |

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

A segunda etapa de apresentação dos dados desenvolve as evidências resumidas no quadro 6 em relação aos pontos fortes do planejamento e execução da Assistência Social em Varginha, a partir das vertentes já explicitadas.

1) Formas de relacionamento entre poder executivo municipal e rede socioassistencial privada do SUAS

a) Relacionamento entre secretária executiva do CMAS e ONG's de Assistência Social de Varginha:

Esse contato foi descrito de duas formas, a partir da visita prévia à inscrição das organizações de Assistência Social e pelo monitoramento da documentação que essas organizações precisam manter atualizadas junto ao CMAS.

A visita prévia à inscrição das organizações de Assistência Social ocorre quando uma organização pleiteia inscrição junto ao CMAS. Nesses casos, a secretária executiva realiza uma visita para averiguar a compatibilidade do trabalho proposto (ou já realizado) com as diretrizes da política de Assistência Social e, conseqüentemente do SUAS, e elabora um parecer técnico, enquanto assistente social, o qual será exposto à plenária do CMAS para subsidiar sua decisão quanto à aceitação ou não da inscrição da organização.

O monitoramento referente à documentação que as organizações precisam manter atualizadas junto ao CMAS relaciona-se com prestações de contas, plano de trabalho, entre outras exigências para que se mantenha com inscrição regular no CMAS. A secretária executiva comunica as organizações de Assistência Social quando do vencimento iminente de alguma documentação, bem como as orienta quanto a alguma alteração trazida pela legislação recente, dada à dificuldade encontrada pelas próprias organizações em serem independentes nesse sentido pela complexidade com que enxergam os procedimentos.

[...] a gente tem que estar orientando, chamando para conversar, mostrando, porque ainda é difícil, é muito difícil para eles ainda entenderem toda essa mudança, todo esse processo do SUAS [...] (AS1pub., l. 10-12/02³⁵).

³⁵ A seqüência entre parênteses: 1) especifica o assistente social entrevistado conforme o código descrito nos procedimentos metodológicos; 2) descreve a(s) linha(s) em que se encontra o trecho transcrito; 3) especifica a

As ONG's, ainda de forma pequena, mais especificamente por sua participação no CMAS, têm iniciado um movimento de maior aproximação do poder público municipal e, segundo dois entrevistados, algumas têm buscado executar seus serviços conforme preconizado pelo SUAS.

b) Relacionamento administrativo:

Como ponto forte nesse relacionamento, identificou-se o contato indireto entre gestora do FMAS e ONG's. A gestora do FMAS recebe, analisa e arquiva a documentação das três ONG's com as quais o poder público municipal tem convênios para a realização de serviços, programas e projetos de Assistência Social, realizando os procedimentos necessários para sua operacionalização.

c) Parceria entre CRAS e ONG's:

Os CRAS possuem parceria com as ONG's de seus respectivos territórios de abrangência para a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Com exceção de um CRAS³⁶, cuja implantação é mais recente e o atual assistente social que trabalha no mesmo relatou desconhecimento da existência de ONG's de Assistência Social no território, os demais têm como carro-chefe da parceria a distribuição da Cesta Verde. A Cesta Verde é um benefício do governo federal vinculado ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em que o poder público municipal, com recursos do governo federal, compra produtos de agricultores familiares cadastrados e os distribui a organizações sociais que atendam famílias de baixa renda.

A parceria com as ONG's dos territórios de abrangência de cada CRAS para a distribuição da Cesta Verde ocorre da seguinte forma: o técnico do CRAS cadastra as famílias a partir de avaliação socioeconômica. Sendo identificado perfil de vulnerabilidade, é expedido

numeração da questão no roteiro de entrevista.

³⁶ Esse CRAS foi instalado a menos tempo que os demais e o próprio bairro no qual está inserido foi construído recentemente, por meio de parceria entre poder público municipal e federal, para disponibilização de casas populares a pessoas de baixa renda, não havendo ainda mapeamento do próprio equipamento público sobre a existência de ONG's no território.

um cartão de identificação para o usuário para recebimento de hortaliças, verduras e frutas na ONG contra-referência de seu bairro para onde esse usuário é encaminhado.

Os assistentes sociais entrevistados que trabalham nos quatro CRAS em que a Cesta Verde está sendo distribuída pela parceria com ONG's dos respectivos territórios foram unânimes em afirmar que o benefício está sendo ofertado nas ONG's pela proximidade da residência da população, facilitando assim seu acesso.

Além do benefício da Cesta Verde, houve um CRAS em que o assistente social entrevistado descreveu a parceria com uma ONG para a execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 07 a 14 anos.

[...] E essas crianças têm essas atividades durante todos os dias da semana lá e um dia por semana eles vêm pro CRAS do [...] para participar do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Então, é bem, com essa, é bem integrado (AS5pub, l. 16-19/02).

Uma importante informação foi prestada pelo AS11pub, o qual informou que as ONG's com as quais a parceria se manifestou possível contribuíram para facilitar o acesso da população usuária aos serviços da política, bem como também propiciaram que o poder público tivesse acesso a essa população.

3) Divulgação dos serviços prestados:

Nos CRAS, os técnicos descreveram como maior forma de divulgação, seu comparecimento a outros equipamentos públicos do território, e também a ONG's, para divulgação do trabalho à população usuária e aos profissionais que atuam nesses equipamentos, os quais têm funcionado como multiplicadores da divulgação.

4) Recursos humanos:

A temática de recursos humanos foi abordada como ponto forte no que tange à forma como os profissionais da Assistência Social do município, especialmente da rede socioassistencial pública, executam seus serviços. O discurso a seguir resume os demais:

Eu vejo de ponto forte [...] vai ser o mesmo ponto forte e o mesmo ponto fraco: recursos humanos. Eu tenho visto uma Assistência Social interessada em ser... Eu vejo profissionais interessados em executar a política como ela deve ser executada. [...] projetos profissionais diferentes muito claramente definidos e, conseqüentemente, projetos societários diferentes, mas com um objetivo em comum de que a política seja executada da maneira correta (AS8pub, l. 1-3; 7-9/18)

Com exceção do AS4pri, todos os demais entrevistados declararam que o comprometimento e desempenho profissional da equipe da rede socioassistencial pública é o principal ponto forte da política no município.

5) **FMAS:**

Em relação ao Fundo Municipal de Assistência Social, a pesquisa apurou que funciona regularmente através de repasses e reprogramações que garantem a operacionalização dos serviços afetos a essa política:

[...] A nossa LOA, nós, no ano passado, para o exercício desse ano, o Fundo ficou em 7 milhões. Esse é o nosso orçamento desse ano, só do Fundo da Assistência, não é da secretaria toda não. Isso aqui é só o Fundo, esse aqui é o valor, o Fundo Municipal da Assistência Social, a parte da gestão, da Proteção Básica, a Média Complexidade e a Alta Complexidade. E isso sem contar que a gente teve pactuação de vários serviços. Nós vamos chegar aos 7 milhões e 500, eu acho, ou mais, da execução desse ano, desse exercício (AS2pub, l. 5-11/17).

Sobre a alocação dos recursos:

[...] As 03 esferas: federal, estadual e municipal, claro que o município entra com mais. Nós temos aqui, dentro disso aqui, menos de 1 milhão de federal e menos de 300 mil de estadual [...] (AS2pub, l. 6-8/17).

No que se refere aos recursos financeiros, foi identificado que o município de Varginha conta com recursos que lhe garantem uma situação estável, não só pelo exposto no discurso da gestora do FMAS, mas também porque a capacidade financeira do município foi apontada de forma recorrente pelos entrevistados como um ponto forte, especialmente em sua

manifestação pela existência de material para o trabalho, tanto a nível administrativo, quanto para o desenvolvimento de atividades diretas com os usuários.

4.2.2 Pontos Fracos do Planejamento e da Execução da Política de Assistência Social em Varginha

A apresentação dos dados desta subseção também será realizada em duas etapas, em que a primeira, a partir do quadro 7, traz as evidências resumidas para a categoria analítica e objetivo específico correspondentes.

Quadro 7 – Síntese dos pontos fracos da Assistência Social em Varginha.

| Objetivo Específico | Evidências sobre os Pontos Fracos do Planejamento e Execução da Assistência Social |
|--|---|
| Analisar, sob a ótica dos assistentes sociais trabalhadores do SUAS em Varginha, o planejamento e a execução da política de Assistência Social no município. | <ul style="list-style-type: none"> - Falta de estrutura administrativa, especialmente recursos humanos, no CMAS para acompanhamento das ONG's inscritas; - Instabilidade do trabalho em rede, agravada pela incompletude das equipes dos CRAS, as quais, uma vez completas, poderiam permitir maior articulação; - Insuficiência de recursos humanos; - Ausência de subvenção do poder público municipal para ONG's; - Vinculação administrativa dos serviços socioassistenciais aos convênios estabelecidos com ONG's; - ONG's desempenhando atividades que deveriam ser prestadas pela rede pública, em virtude da incapacidade desta em executar todos os serviços; - Cultura assistencialista das ONG's dificultando o acesso da rede socioassistencial pública aos usuários; - Ausência do profissional técnico (assistente social) nas ONG's, dificultando acompanhamento conjunto de casos, dadas as implicações éticas envolvidas; - Dependência do trabalho voluntário por parte das ONG's; - Desconhecimento de grande parte dos profissionais da área acerca do FMAS e papel desempenhado pelo CMAS na sua gestão; - Divulgação insuficiente, tanto por parte da rede socioassistencial pública quanto por parte da rede socioassistencial privada. |

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

A segunda etapa, a seguir, desenvolve as evidências resumidas no quadro acima em relação aos pontos fracos do planejamento e execução da Assistência Social em Varginha a partir das mesmas vertentes que balizaram a apresentação de seus pontos fortes.

1) Formas de relacionamento entre poder executivo municipal e rede socioassistencial privada do SUAS

a) Relacionamento administrativo:

Como relacionamento administrativo a partir de convênio, encaixa-se a operacionalização dos serviços dos CRAS e CREAS. Em ambos os casos, o convênio estabelece-se com uma mesma ONG para a celeridade de trâmites como contratação de mão-de-obra e compra de materiais.

Ainda como relacionamento administrativo dessa natureza, o poder executivo municipal estabeleceu um convênio com outra ONG para a execução das ações do Programa Bolsa-Família; Cadastro Único (Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal)³⁷ e ACESSUAS (Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho)³⁸, servindo também para a operacionalização da compra de materiais e contratação de mão-de-obra terceirizada para execução dos serviços.

Além dos dois convênios informados acima, a pesquisa apurou a existência de um terceiro, mas sem identificação formal de qual seria a instituição e a natureza do serviço.

Sobre essa questão, o AS8pub se manifestou assim:

[...] Sem o convênio, a gente tem 500 mil reais na conta, isso é verdade, e não consegue gastar e não pode gastar e nunca consegue planejar, nunca consegue prever isso no orçamento pra poder gastar. Então, assim, não que esteja certo fazer o convênio, mas como a política pública está formulada hoje, que já é pra não funcionar, se você não se atrelar, se você não se conveniar, você não consegue, você não anda. [...] (AS8pub, l. 32-36/06).

³⁷ O Cadastro Único é um sistema informatizado para identificação e caracterização das famílias de baixa renda coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esse sistema destina-se à seleção de beneficiários de programas sociais como o Bolsa-Família e consolida dados que podem subsidiar a formulação e implementação de políticas sociais (BRASIL, 2014a).

³⁸ O ACESSUAS/TRABALHO consiste em articulação e mobilização para a integração ao mundo do trabalho da população usuária dos serviços de Assistência Social (BRASIL, 2014b).

De forma resumida, o que foi identificado é que existem três convênios entre o poder público municipal de Varginha e ONG's de Assistência Social do município, sendo para a execução de vários serviços, nas palavras da AS2pub, que acrescentou que o órgão gestor utiliza esses convênios como formas de se atender à etapa em que município se encontra, em que seus esforços estão direcionados ao atendimento das exigências da política nacional, não contando ainda com um serviço municipal próprio.

c) Parceria entre CRAS e ONG's:

A pesquisa indicou que o sucesso da parceria entre CRAS e ONG's dos respectivos territórios para o desenvolvimento de serviços e oferta de benefícios da Assistência Social depende da abertura ou resistência da pessoa que está à frente da ONG e que, em alguns casos, a parceria não se estabeleceu sem dificuldades, conforme descreveu o AS11pub:

Essa parceria, ela foi muito difícil de estabelecer por parte da própria ONG, isso não foram com todas não, algumas só. [...] (AS11pub., l. 1-2/02).

O mesmo assistente social declarou que, nas instituições em que a parceria não foi estabelecida ou não está definida, o próprio acesso à população usuária ficou prejudicado e o CRAS não obteve sucesso na abordagem à população. Outro assistente social também discorreu sobre esse fato:

[...] Então, muitas das vezes, a ONG com esse desejo de fazer, executar o serviço pro cidadão com o espírito mais de assistencialismo bloqueia a nossa entrada. [...] (AS3pub., l. 7-9/02).

Quatro entrevistados destacaram como ponto fraco da Assistência Social no município a ação caritativa das ONG's, prestada em caráter paralelo e sem uma supervisão mais efetiva por parte do poder público e CMAS, o que, segundo os próprios, constitui um entrave para o entendimento da Assistência Social como política pública e de seu reconhecimento como direito.

Para dois assistentes sociais entrevistados, a ausência de subvenção às ONG's de Assistência Social por parte do poder público municipal explica a resistência destas no estabelecimento de parcerias.

De forma indireta, outros assistentes sociais entrevistados também descreveram que o não recebimento direto de recursos financeiros contribui para o entendimento de representantes das ONG's de que podem trabalhar de forma independente aos preceitos que lhe são apresentados pelos representantes do poder público.

Além do estabelecimento da parceria em si, outra questão levantada como problemática na parceria entre ONG's e CRAS foi o desempenho por parte daquelas de atividades que deveriam estar sendo prestadas pelo poder público:

[...] coisas assim que o município não consegue resolver, aí com a entidade tem mais essa facilidade [...] (AS4pri, l. 11-12/03).

Houve a alegação de incapacidade da rede pública em executar todos os serviços socioassistenciais. Até mesmo os assistentes sociais da rede socioassistencial privada que foram entrevistados abordaram a questão por essa ótica, como demonstra o discurso de um deles acima.

2) Contribuição das ONG's de Assistência Social para execução e planejamento da política

A partir das entrevistas, foi apurado que, no planejamento, os assistentes sociais trabalhadores do SUAS no município não identificaram nenhuma contribuição das ONG's. Já na execução, dois pontos foram identificados: a questão administrativa, como viabilizadora para os serviços do órgão gestor, e o preenchimento de lacunas que a rede pública não consegue preencher, o que já foi mencionado, pelo AS4pri, na descrição sobre o relacionamento da ONG em que trabalha com a rede pública.

O trecho transcrito a seguir evidencia a contribuição para a questão administrativa:

[...] Mas, a nível de execução hoje, da forma como o SUAS está estruturado, se a gente não tiver parcerias das ONG's, muitos serviços não têm como serem

executados. Eu estou falando administrativa mesmo, porque toda política pública tem um compromisso administrativo muito fechado [...] (AS2pub, l. 8-11/07).

Já as próximas transcrições trazem a segunda contribuição identificada:

[...] eles executam muitos serviços que teria que ser o poder público executando. [...] as ONG's, elas executam as ações que nós precisaríamos fazer. [...] (AS3pub, l. 3-6/07).

[...] Eu não vejo no planejamento, não tenho conhecimento de como que isso é feito. Na execução [...] eles conseguem fazer muita coisa que, às vezes, o poder público deixar pra trás. [...] (AS5pub, l. 1; 5-6/07).

O discurso do próximo entrevistado sintetiza a questão:

[...] Mas eu acho que há uma contribuição sim [...] é a questão administrativa. A Secretaria funciona porque existem ONG's que a permitem funcionar. Esse foi um movimento que a própria Secretaria iniciou, ela poderia ter feito diferente. [...] Eu acho que existe essa contribuição e existe o preenchimento das lacunas do nosso serviço, o que também não é positivo, mas é a contribuição que elas dão (AS8pub, l. 13-16; 20-21/07).

Bastante significativa nessa questão foi o apontamento de técnicos dos CRAS de que os próprios precisam ter a expertise de realizar o acompanhamento com as famílias que estejam sendo encaminhadas para ONG's por insuficiência da prestação de serviços na rede pública sob o risco de criar um vínculo indissolúvel com essa organização em detrimento da realização de um trabalho integral.

Importante relacionar que a necessidade desse acompanhamento pelo CRAS também é percebida por um dos profissionais entrevistados que representa o segmento das ONG's:

[...] todos os usuários que vêm aqui, eu atendo a necessidade momentânea, mas eu acabo encaminhando sempre para os CRAS, isso eu faço sempre. Até abrir um parêntese aqui: foi até questionado comigo, a diretoria, que diminuiu a questão de cesta básica. "Por que diminuiu". Eu falei: 'graças a Deus. Porque o pessoal, eles estão sendo mais consciente, eles estão buscando seus direitos no município'. [...] Então o pessoal precisa muito disso e esse trabalho eu faço aqui [...] Eu falei: 'não gente, perai, isso é muito bom. Qual que é a missão da instituição: é dar apoio, então esse apoio não é só material'. [...] (AS4pri, l. 12-15/07).

O acompanhamento pelo CRAS foi apresentado como forma de avançar no que pode ser um atendimento apenas emergencial e pontual de uma ONG, abrindo perspectivas de um trabalho que abranja o contexto familiar, comunitário e social do usuário.

3) Divulgação dos serviços prestados

A pesquisa demonstra que a divulgação realizada, tanto pela rede socioassistencial pública quanto pela rede socioassistencial privada, ainda é insuficiente.

Em relação às ONG's, a maior parte dos profissionais entrevistados acredita que a divulgação ocorra a partir da própria população usuária dos serviços e também dos eventos que promovem para arrecadação de recursos financeiros.

Uma análise interessante foi feita pelo AS3pub, o qual informou, inclusive a partir de sua experiência anterior com trabalho em ONG, que a rede pública divulga seu trabalho para a população usuária, enquanto a rede privada divulga para terceiros, no intuito de mostrar o trabalho desenvolvido com vistas ao alcance de doadores em potencial:

[...] eu acredito que as ONG's hoje, eles, a forma que eles se expõem à sociedade, muitas das vezes, eles estão tão preocupados em se manter, eles vão, se pautam de uma outra forma de divulgação, serviço. E mostram o que que faz, mas, e deixa de ir até o usuário, o público-alvo. Porque eles têm que recorrer a outro público para poder manter a ONG. Agora, o poder público, a gente já vai mais nesse usuário, já divulga no nosso serviço pra esse usuário, para quem é o público [...] (AS3pub, l. 01-06/8c).

O AS8pub, de certa forma, discorda:

[...] O público precisa divulgar pra fazer seu nome, eu acho. O privado, eu não acho que seja diferente não. Mas o privado, ele tem muito mais, que eu percebo, ele tem muito mais o desejo de que as pessoas conheçam e que as pessoas venham até ele, mais do que o público. Às vezes, os setores públicos, o que eu vejo, eles querem ficar escondidos, não querem que saibam. 'Não vamos divulgar não porque nós já não estamos dando conta, é melhor nem divulgar' [...] (AS8pub, l. 10-15/8c).

Esse discurso demonstra a crença de que, tanto a rede pública quanto a privada, direcionem a divulgação de seus serviços a terceiros, acrescentando que a rede pública ainda tenha interesse em que a população usuária desconheça os serviços prestados pela própria incapacidade de atender toda a demanda.

4) Recursos humanos:

Essa questão foi abordada como fraco devido à insuficiência quantitativa. O discurso abaixo, que constitui outra parte do mesmo discurso utilizado na exposição da questão como ponto forte, a resume bem:

Eu vejo de ponto forte [...] vai ser o mesmo ponto forte e o mesmo ponto fraco: recursos humanos. [...] uma desvalorização dos recursos humanos, a começar pela defasagem. Nós, se a gente fosse de fato valorizado, a gente não tava trabalhando sozinho. [...] (AS8pub., l. 23-24/18).

A insuficiência de recursos humanos foi uma fragilidade apontada de forma recorrente no que se refere ao quadro profissional dos CRAS e CREAS, sendo apontada por um assistente social, trabalhador de um CRAS, como uma das responsáveis pela instabilidade do trabalho em rede, já que acredita que a presença direta de coordenador(a) em cada CRAS permitiria maior articulação com as ONG's e demais equipamentos de cada território.

O mesmo profissional se estendeu na questão informando que o desconhecimento da equipe do CRAS em relação aos serviços prestados pelas ONG's de seu território, e vice-versa, também pode estar diretamente relacionado a essa questão.

A questão da insuficiência de recursos humanos não foi abordada apenas no que se refere à rede socioassistencial pública. A pesquisa identificou que a ausência de profissionais técnicos do SUAS, principalmente assistente social ou psicólogo, também nas ONG's dificulta que haja acompanhamento de casos em conjunto. Pelo menos dois assistentes sociais entrevistados da rede socioassistencial pública expuseram que questões éticas impedem o tratamento de determinados casos com pessoas que não sejam profissionais:

[...] há encaminhamentos da gente pra [...] que eles sejam incluídos nos trabalhos, nos projetos deles. Mas não um acompanhamento em conjunto [...] no caso de haver um técnico dentro dessas ONG's, muitas vezes, a gente conversa [...] (AS8pub, l. 21; 24-25/02).

[...] A parceria é uma parceria legal, acaba que, em alguns momentos, tem uma certa dificuldade porque a maioria das ONG's de Varginha não tem assistente social, não tem o técnico de serviço social responsável. Então, quando não tem esse técnico, nem tudo dá pra ficar falando com as pessoas que nos atendem [...] (AS9pub, l. 09-13/02).

Na realidade, grande parte dos profissionais entrevistados descreveu como dificultador para a parceria, e até mesmo para a continuidade do trabalho desenvolvido pelas ONG's, não só a ausência de profissionais técnicos, mas de profissionais em geral:

[...] a maioria é voluntários, não têm técnicos. Então, o entendimento é mais complicado, é mais difícil fazer um planejamento, botar as coisas no papel para eles ainda é muito complicado. [...] (AS1pub, l. 5-7/07).

O discurso acima sintetiza a questão trazendo a constatação da grande dependência que as ONG's que trabalham com ações de Assistência Social em Varginha têm em relação ao trabalho voluntário.

5) CMAS e FMAS:

Em relação ao CMAS, as entrevistas expuseram uma estrutura administrativa insuficiente, especialmente em relação a recursos humanos para auxiliar a secretária executiva.

No que se refere à participação no Conselho, apenas quatro assistentes sociais entre os entrevistados participam ou participaram das reuniões do CMAS de Varginha. Esses estão na condição de membros representantes de seus segmentos de atuação profissional (governamental ou não-governamental). Desses quatro, três mantinham-se ativos no momento da realização da entrevista, sendo que um havia sido integrado como membro do Conselho recentemente.

Com os entrevistados que apresentaram experiência junto ao CMAS de Varginha, as entrevistas também expuseram, através de óticas diferentes, que o Conselho encontra dificuldades para execução de seu papel legal. O trecho a seguir descreve os procedimentos realizados na tentativa de funcionamento adequado do Conselho:

[...] toda essa organização, todo esse processo de elaboração é complexo. Não vou falar que é o Conselho. Eu acho hoje que nenhum conselho está preparado para fazer, acompanhar detalhadamente a parte, não tem, né? Porque a parte técnica é complicada. Porém, todos, tanto a LDO, já passou pelo Conselho, a reprogramação, do que trata os instrumentos, todos eles passam pelo Conselho, são avaliados e a gente tenta explicar numa linguagem próxima para as pessoas entenderem. Mas são aprovados, todas as pactuações dos serviços, tudo [...] (AS2pub, l. 16-21/17).

Este outro trecho apresenta uma leitura mais crítica:

[...] Eles pegam uma pessoa do órgão público, do órgão gestor, a pessoa explica e todo mundo concorda sem ler [...] um Conselho mais executor [...] nem a análise concreta daqueles documentos não é feita [...] parece que o pessoal não se manifesta [...] eu acho que fica uma coisa muito amarrada, muito maquiada, muito... conduzida, a palavra certa, muito conduzida. [...] (AS9pub, l. 20-2125; 29; 34; 39; 73-76/17).

Já em relação ao FMAS, oito assistentes sociais alegaram desconhecimento completo sobre sua constituição formal, valores alocados, esferas que alocam recursos e papel do CMAS em sua gestão. Entre os quatro que demonstraram conhecimento, apenas a gestora do FMAS detalhou esses pontos, inclusive valores; um assistente social informou conhecimento pelo desempenho de trabalho em parceria com a gestora do fundo; outro declarou conhecer os valores referentes aos serviços ligados à coordenação que exerce e o quarto profissional relatou o conhecimento a partir do que lhe é repassado pela gestora do FMAS.

4.2.3 Análise Preliminar do Planejamento e da Execução da Política de Assistência Social em Varginha

Em relação aos serviços do SUAS que estão tipificados (BRASIL, 2009), Varginha, no que se refere à Proteção Social Básica, está desenvolvendo todos os serviços, havendo, inclusive, parceria com ONG's, tanto para o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos quanto para o Serviço de Atendimento Integral e Famílias e Indivíduos.

Na Proteção Social Especial de Média Complexidade, embora o município esteja realizando um serviço além daqueles tipificados (BRASIL, 2009), que é o Serviço de Proteção à Mulher Vítima de Violência, ainda não está realizando o Serviço Especializado em Abordagem, que trata do trabalho para identificação de crianças e adolescentes em situação de rua, trabalho infantil ou exploração.

Já na Proteção Social Especial de Alta Complexidade, Varginha encontra-se com estruturação menos definida, uma vez que só desenvolve um, entre os quatro serviços tipificados, e, desse que é desenvolvido, também só operacionaliza duas, entre as quatro modalidades previstas.

Propondo uma discussão dos pontos fortes e fracos do planejamento e da execução da Assistência Social no município de Varginha, merece destaque inicial a presença de profissionais técnicos da área, assistentes sociais, em cargos estratégicos, inclusive de coordenação, o que demonstra responsabilidade administrativa da gestão, já que esses profissionais não estão em seus respectivos cargos por questões político-partidárias, uma vez assumiram seus respectivos cargos na gestão anterior e foram mantidos pela atual.

A importância da presença desses profissionais em cargos de coordenação e gestão, ainda que não seja no alto escalão da administração pública, apresenta grande potencial se analisadas a partir do conceito de atores em uma política pública, apresentado com base em Frey (2000) e Secchi (2010) no referencial teórico que compõe essa pesquisa.

Frey (2000) traz o conceito de rede de atores como um grupo que, a partir da identificação de interesses, articulam-se para defender esses interesses e se opor aos demais.

Secchi (2010) informa que um problema será interpretado como público, como socialmente relevante a partir das características que lhe forem atribuídas pelos atores envolvidos com o tema.

Em Varginha, os assistentes sociais detentores de cargo de gestão e coordenação participam da arena política com possibilidade de articulação para a defesa dos interesses de sua especificidade profissional, podendo atuar, a partir de conflitos, para consensos que direcionem questões da Assistência Social como problema público socialmente relevante.

A arena ainda conta com o reforço dos profissionais da execução, já que a pesquisa retornou a coesão da equipe profissional e trabalho em prol de uma Assistência Social executada conforme os preceitos da política pública desenhada nacionalmente.

Nesse quesito, cabe destacar que se acredita que o AS4pri ter sido o único que não tenha mencionado o bom desempenho da equipe profissional da rede socioassistencial pública se deva ao fato de que esse profissional não tem uma relação estabelecida com essa rede.

Paralelamente a essa inferência, o fato do AS12pri ter ratificado o discurso dos profissionais que compõem a rede pública deve-se a um relacionamento em nível quase horizontal com esses profissionais, já que, embora se classifique e se posicione como profissional da rede socioassistencial privada, a organização em que trabalha tem uma natureza muito particular dado ao seu relacionamento com o órgão gestor.

O crescimento quantitativo de equipamentos públicos também demonstra responsabilidade administrativa da gestão (tanto anterior, quanto atual, já que esse movimento não se iniciou recentemente). Entretanto, acredita-se que esse crescimento não seja necessariamente um avanço particular e próprio de Varginha, mas uma questão inserida no cenário maior de avanço do SUAS e de exigências de adequação à legislação, até porque naquilo que seria responsabilidade específica do município, a questão de recursos humanos, o próprio não tem conseguido suprir a necessidade mínima.

No caso dos dois convênios estabelecidos pelo poder público municipal para a execução dos serviços da Assistência Social, citados durante as entrevistas, pôde-se perceber que se manifestam como uma espécie de vinculação administrativa, promovendo uma dependência do órgão gestor para que os serviços sejam executados.

Esse recurso tem sido utilizado na tentativa de superar trâmites burocráticos engessados, configurando um problema de gestão no espaço público, já que não se trata de desoneração, uma vez que as ONG's com as quais os convênios estão estabelecidos para compra de material e contratação de mão-de-obra para execução dos serviços dos CRAS, CREAS, Cadastro Único, Programa Bolsa-Família e ACESSUAS não exercem co-participação financeira, todo o recurso é público.

Analisando a questão à luz da teoria sobre a Reforma do Estado, tem-se que tanto os convênios administrativos como a parceria entre CRAS e ONG's para execução de serviços estão alinhadas com a proposta da Nova Administração Pública, segundo a qual *serviços não-exclusivos*, um dos setores possivelmente delegáveis pelo Estado, são passíveis de execução por organizações públicas não-estatais ou até mesmo privadas (BRASIL, 1995; GROTTI, 2012).

A Assistência Social, enquanto política social classifica-se como um *serviço não-exclusivo* por influência de teorias neoliberais e teorias da terceira via, aquelas defendendo o enxugamento dos gastos estatais com políticas sociais para sanar a crise do Estado e estas propondo que a mesma crise seja superada a partir de mecanismos democráticos e de descentralização (Peroni, 2008).

Também serviram à discussão as contribuições de Bresser-Pereira (2001) e Grau (1999) sobre a importância da participação da sociedade civil em contraposição a barreiras de definição sobre seu papel e os do Estado e mercado.

Entretanto, não menos importante e com aspecto alinhado à teoria dessa pesquisa, Netto (1993) trouxe o esclarecimento de que a relevância que tem sido atribuída às ONG's para o desenvolvimento de políticas sociais demonstra a tendência do Estado em se desresponsabilizar por estas e permitir que os serviços para populações pobres sejam de baixa qualidade.

Importante avaliar que a forma a que serve o convênio administrativo do poder executivo municipal de Varginha com ONG's para operacionalizar o gasto dos próprios recursos públicos, para fugir ao engessamento da máquina pública no que se refere à compra de material e contratação de mão-de-obra, não é mencionada na teoria sobre a *publicização* e sua pertinência.

No que se refere à parceria entre CRAS e ONG's para a execução de serviços da Assistência Social, o exemplo trazido por um assistente social de um CRAS acerca do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 07 a 14 anos, em que a execução é de fato compartilhada entre o equipamento público e a organização privada, mantendo a titularidade do Estado e, portanto, classificando-se de fato como serviço público, conforme abordado por Violin (2010), materializa uma amostra de parceria entre público e privado para a área em que o primeiro não se desreponsabiliza pelo serviço a partir da atuação do segundo.

A preocupação de que o CRAS exerça o papel de condutor da política também foi abordada pelo técnico de outro CRAS, ao advertir quanto à responsabilidade profissional para que o encaminhamento para uma ONG não seja dissociado de um acompanhamento que permita a realização de um trabalho na perspectiva da garantia de direito, e também pelo técnico de uma ONG, ao detalhar a importância de que seu atendimento imediato seja seguido de encaminhamento para o equipamento público de referência.

Já no caso da execução por parte das ONG's de Assistência Social de Varginha daquelas demandas que o poder público municipal não consegue atender, o discurso obtido nas entrevistas ratifica o discurso que balizou a Nova Administração Pública Brasileira sobre a incapacidade do Estado em atender todas as demandas que lhe são apresentadas, mas sem uma discussão mais aprofundada sobre a origem dessa incapacidade.

Merece reflexão o dado encontrado de que é um ponto forte a utilização das ONG's, por já terem um público definido, para facilitar o acesso da população aos serviços

socioassistenciais e também como intermediadoras da relação entre CRAS e usuários pelo fato de que essa relação inverte a função precípua do CRAS de porta de entrada dos serviços socioassistenciais, o que permite a reclassificação desse dado como ponto fraco.

Sobre a divulgação dos serviços prestados, a constatação de que essa divulgação ainda é insuficiente tanto por parte da rede pública quanto da rede privada e os interesses divergentes (divulgação não ao público-alvo por parte das ONG's) e contrários (parte dos profissionais da rede pública com receio da divulgação implicar em sobrecarga de trabalho) contraria o conceito de *accountability*, o qual faz parte das características de uma política pública e consiste na transparência a partir da qual o cidadão tem a possibilidade de exercer controle e responsabilizar o ator responsável por uma política pública ou por parte dela, sendo, segundo Behn (1998) um requisito para que um sistema de governo seja considerado aceitável.

Em relação à insuficiência de recursos humanos, o referencial teórico, a partir de Brasil (2005) e Brasil (2006), informou a necessidade de recursos humanos qualificados e em quantitativo apropriado para a adequada operacionalização da execução do SUAS.

As entrevistas retornaram que a Assistência Social no município tem sido executada a partir de grande esforço das equipes profissionais distribuídas nos diferentes equipamentos públicos. Apesar de que é incoerente conceituar como equipe a existência de um único profissional técnico à frente de cada CRAS, responsável pela execução de serviços diversos, ou de um único profissional à frente de um ou mais serviços do CREAS, os quais demandam equipe interdisciplinar.

Cada CRAS de Varginha conta, hoje, com apenas um assistente social, necessitando, segundo Brasil (2006) de, pelo menos, mais três técnicos de nível superior, sendo mais um assistente social, um psicólogo e um coordenador, também profissional que compõe o SUAS.

No que se refere à precariedade de recursos humanos por parte das ONG's de Assistência Social em Varginha, o referencial teórico adiantou a questão pelo ponto de vista de Collozzi (1985), que destaca a pouca capacidade financeira; a limitada capacidade de gestão; o planejamento de curto prazo e a própria dependência de voluntariado.

Em relação ao CMAS, as entrevistas, a exemplo do que foi identificado pela observação e pesquisa documental realizada no Conselho, também trouxeram evidências de que se trata de uma instância com uma intensa demanda de rotinas administrativas, cujo

funcionamento regular sem presença de auxiliar administrativo para suporte à secretária executiva impede que esta possa se dedicar ao assessoramento e acompanhamento mais sistemático das ONG's inscritas.

O pouco conhecimento sobre as discussões do CMAS e seu papel na gestão do FMAS, bem como a insegurança dos entrevistados em responder se este está ou não instituído formalmente, o valor que possui alocado, as esferas que alocam recursos e o papel do CMAS em sua gestão demonstram que apenas se dedicam à participação no Conselho aqueles profissionais que são seus membros e absorvem essa função como atividade afeta a seu trabalho.

Acredita-se que a caracterização do CMAS de Varginha por um entrevistado como um conselho ativo baseou-se muito na ocorrência regular das reuniões, comparada com experiências que foram citadas de conhecimento de realidades formalistas de outros municípios, já que a conclusão a que chega o próprio, de que tudo é aprovado no CMAS, não denota necessariamente uma postura ativa e crítica, às vezes, até o contrário.

A classificação, por parte de outro entrevistado, do CMAS como um conselho executor, em que as documentações não são analisadas de fato e a sua apreciação é conduzida, respalda essa interpretação.

Já em relação ao FMAS, o relativo desconhecimento dos entrevistados em relação aos valores e alocações pareceu relacionar-se a uma postura passiva, já que verbalizaram que a informação não chega até eles, mas não mencionaram resistência da gestora do fundo caso a demanda por informação surgisse dos próprios, o que essa pesquisadora pôde comprovar, uma vez que não houve qualquer dificuldade em ter acesso a esses dados.

Por fim, é relevante discutir que um dos profissionais entrevistados destacou como ponto forte o fato da Assistência Social ser uma política pública do ponto de vista legal, pelo imperativo isso proporciona nas discussões com o executivo municipal sobre o atendimento às demandas. Entretanto, isso não chega a ser necessariamente um ponto forte da política no município, demonstra mais um ponto fraco, já que o reconhecimento legal como política pública é algo nacional e ter que recorrer a esse recurso demonstra que, de outra forma, a política poderia não estar sendo executada em Varginha.

4.3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE ESTATAL EM VARGINHA

Os dados referentes aos pontos que caracterizam e aqueles que descaracterizam o desenvolvimento da Assistência Social como política pública de responsabilidade estatal em Varginha serão apresentados desmembrados em duas subseções, mas ambos a partir de três eixos em comum:

1) **Objetivos e formas de trabalho**

Como ponto que caracteriza o desenvolvimento da Assistência Social como política pública é apresentada a evidência de objetivo o geral em comum, entre os equipamentos da rede socioassistencial pública e os da rede socioassistencial privada, de atender o usuário dos serviços buscando melhoria de sua qualidade de vida.

Já como pontos que descaracterizam seu desenvolvimento como política pública, a pesquisa identificou a forma assistencialista como as ONG's realizam seu trabalho, bem como seus objetivos específicos divergentes dos buscados pelos equipamentos públicos.

2) **Crítérios de seleção dos usuários**

Nesse filtro, foi identificado que a presença do profissional de serviço social contribui para a caracterização da atuação das ONG's segundo os moldes da política pública de Assistência Social.

Como pontos que descaracterizam a Assistência Social como política pública são apresentados a falta de critérios de seleção por parte das ONG's de maneira geral e o foco excessivo na renda familiar, pela rede socioassistencial pública e ONG's cujos assistentes sociais foram entrevistados.

3) Rede socioassistencial de Varginha no contexto do SUAS e da Assistência Social como política pública

Como pontos que caracterizam o desenvolvimento da Assistência Social como política pública, alguns dados demonstraram o início de um conhecimento de alguns representantes dos poderes executivo e legislativo sobre sua execução como política pública a partir do SUAS.

Já como pontos que a descaracterizam, são apresentados o próprio fato desse conhecimento ainda ser restrito e sem grande demonstração de interesse; o desconhecimento da temática por parte dos responsáveis pelos trabalhos nas ONG's e dos próprios usuários.

4.3.1 Pontos que Caracterizam a Assistência Social como Política Pública de Responsabilidade Estatal em Varginha

Recorrendo novamente à apresentação dos dados em duas etapas, o quadro 8 constitui a primeira dessas etapas, trazendo o resumo das evidências que apontam características de que a Assistência Social está sendo desenvolvida como política pública em Varginha, a partir da categoria analítica enunciada nesta subseção e afim ao objetivo específico.

Quadro 8 – Características da Assistência Social como política pública em Varginha.

| Objetivo Específico | Evidências que Caracterizam a Assistência Social como Política Pública em Varginha |
|---|---|
| Discutir como a coexistência entre rede socioassistencial pública e rede socioassistencial privada caracteriza ou descaracteriza o desenvolvimento, em âmbito municipal, da Assistência Social como política pública. | <ul style="list-style-type: none"> - Rede socioassistencial pública trabalhando em prol da garantia de direitos; - Rede socioassistencial pública trabalhando a partir do contexto familiar dos usuários; - Objetivo geral comum rede socioassistencial pública e privada: atendimento ao usuário para melhorar sua qualidade de vida; - Presença de profissional técnico (assistente social) em algumas ONG's, permitindo adequação aos critérios do SUAS. |

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

Contemplando a segunda etapa de apresentação desses dados, segue sua descrição contextual a partir dos eixos estabelecidos.

1) Objetivos e formas de trabalho

Entre os entrevistados, dez identificaram um objetivo em comum ao atendimento prestado tanto pelos equipamentos públicos quanto pelas ONG's de Assistência Social de Varginha: o atendimento ao usuário no sentido de promover alguma melhora em sua qualidade de vida.

A pesquisa apurou que as equipes que trabalham nos equipamentos públicos de Assistência Social no município o fazem na perspectiva da garantia de direitos dos usuários, visando à construção de seu protagonismo e a partir de seu contexto familiar.

O AS12pri identificou que os objetivos da instituição em que trabalha são semelhantes aos da rede pública:

[...] Vejo compatibilidade [com SUAS/PNAS], tanto que no nosso plano de trabalho, tá bem relatado na introdução, quando a gente vai explicar quais são os nossos objetivos, que a gente está dentro do PNAS, dentro do que o SUAS pede, dentro da Tipificação Nacional das entidades socioassistenciais nós estamos dentro de tudo que é solicitado. Então, assim, nós temos tanto a unidade física do [...], quanto [...] e, agora, [...], quanto até o corpo de trabalhadores, ele está tudo dentro daquilo que se pede [...] (AS12pri, l. 30-36/05).

Destaca-se que tantos os profissionais entrevistados da rede pública quanto os das ONG's relataram que, quando esse tipo de organização tem o profissional técnico, preferencialmente o assistente social, seu trabalho apresenta características mais abrangentes, no sentido de avançar para um atendimento além do emergencial e buscar contribuir para a superação da condição de pobreza daquele usuário e de sua família.

2) Critério de seleção dos usuários

Houve unanimidade na declaração de que a presença de um assistente social nas ONG's auxilia que seu trabalho seja realizado de forma menos leiga, já que, naquelas que

possuem esse profissional, o trabalho de seleção dos usuários é mais criterioso e adequado ao SUAS.

3) Rede socioassistencial de Varginha no contexto do SUAS e da Assistência Social como política pública

Três entrevistados demonstraram uma visão positiva sobre o conhecimento da Assistência Social como política pública e do SUAS por parte dos poderes executivo e legislativo municipal. Dois destes acreditam que o conhecimento seja reduzido, mas que há representantes buscando se familiarizar com o tema, sendo que um assistente social de um CRAS relatou que o equipamento foi procurado por dois vereadores que se interessaram em conhecer a natureza do trabalho e um assistente social de uma ONG informou que já recebeu, de alguns vereadores, ofícios de encaminhamento que denotam conhecimento da política de Assistência Social e do papel da ONG nesta. O terceiro, entre os que acreditam no conhecimento do SUAS por esses atores, relacionou este ao órgão gestor e ao chefe do poder executivo.

Em relação ao mesmo conhecimento por parte dos responsáveis pelos trabalhos nas ONG's, o AS12pri descreveu que, na instituição em que trabalha, há alguns pontos da política de Assistência Social e do SUAS que são conhecidos e outros não, mas que, os que desconhecem, geralmente lhe perguntam.

4.3.2 Pontos que Descaracterizam a Assistência Social como Política Pública de Responsabilidade Estatal em Varginha

Os últimos dados a serem apresentados, cuja categoria analítica correspondente serviu à construção desta subseção, têm suas evidências resumidas no quadro 9.

Quadro 9 – Descaracterização da Assistência Social como política pública em Varginha.

| Objetivo Específico | Evidências que descaracterizam a Assistência Social como Política Pública em Varginha |
|--|---|
| Discutir como a coexistência entre rede socioassistencial pública e rede socioassistencial privada favorece ou descaracteriza o desenvolvimento, em âmbito municipal, da Assistência Social como política pública. | <ul style="list-style-type: none"> - Foco excessivo na questão da renda <i>per capita</i> por parte da rede socioassistencial pública; - Assistencialismo, enquanto forma de execução dos serviços pelas ONG's; - Ausência da perspectiva de direito no trabalho das ONG's; - Retenção de informações sobre o público atendido por parte das ONG's; - Resistência das ONG's em encaminhar os usuários para os serviços públicos; - Falta de clareza para o usuário sobre a natureza do serviço a ele prestado; - Capacidade financeira instável das ONG's; - Grande parte das ONG's, especialmente as que não possuem o técnico (assistente social), trabalham apenas a partir do emergencial e sem perspectiva de superação da condição de pobreza; - ONG's trabalhando na contra-mão da emancipação do usuário; - Ausência de critérios para ingresso e seleção dos usuários ou critérios incompatíveis com a política de Assistência Social por parte das ONG's; - Percepção dos usuários das ONG's como espaços solidários e caritativos ou de natureza dúbia; - Pouco conhecimento do SUAS, ou conhecimento seletivo, por parte dos representantes das ONG's, o que dificulta que enquadrem seus serviços dentro do mesmo e contribuem para visão equivocada da população usuária; - Pouco conhecimento do SUAS, ou conhecimento seletivo, por parte de representantes dos poderes executivo e legislativo; - Ausência de contribuição direta por parte das ONG's para a implantação da Assistência Social como política pública; - Resistência das ONG's em se adequarem à execução da Assistência Social como política pública; - A existência das ONG permite que o poder público não estruture o serviço na perspectiva do direito; - Atuação das ONG's como substitutas ao Estado. |

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

Abaixo, segue o detalhamento sobre os pontos que descaracterizam o desenvolvimento da Assistência Social em Varginha como política pública.

1) Objetivos e formas de trabalho

Os dez assistentes sociais entrevistados que identificaram o objetivo geral em comum entre equipamentos públicos e privados de Assistência Social, complementaram sua resposta,

uns informando que a diferenciação se inicia a partir dos objetivos específicos subjacentes ao objetivo em comum e outros declarando que a forma de operacionalização do objetivo comum é diferenciada. Os outros dois entrevistados informaram que a única semelhança que identificam é o público de atendimento.

No que se refere aos objetivos específicos, a principal diferença apontada entre o trabalho realizado pelos equipamentos públicos e o prestado pelas ONG's é que as pessoas que conduzem o trabalho nas ONG's não têm a perspectiva de direito e executam seus serviços de forma pontual, assistencialista e na contra-mão da emancipação do usuário.

Eu ainda percebo, com a experiência, que as ONG's, elas ainda estão ainda muito voltadas à questão do assistencialismo. [...] 'o meu pobre'; anos e anos e anos, eu já estou há 23 anos na prefeitura, a gente tenta fazer as ONG's entenderem que esse usuário, ele não é dela, é da Assistência. E eles não trocam muitas vezes informações [...] essa dificuldade de trocar informações sobre esse usuário. Fica muito naquilo 'meu, meu usuário'. Então fica muito nessa questão do assistencialismo [...] (AS1pub, l. 1-2; 6-8; 12-13/06).

A retenção de informações, por parte das ONG's, sobre os usuários que atendem, essa relação de dependência que estabelecem com seus usuários, havendo até mesmo resistência em encaminhá-los para os serviços públicos, também foram tratadas por outros entrevistados:

[...] As instituições, [...] manter a família ali "assistida" [...] pensam muito na quantidade de pessoas que eles estão atendendo [...] muitas vezes a pessoa fica anos ali recebendo aquele mesmo benefício e não há um trabalho por trás disso visando mudar a situação [...] a grande diferença que eu percebo, muitas vezes, é a questão do assistencialismo mesmo. [...] (AS9pub, l. 3; 6-7; 10-13; 15/06).

[...] Agora, a gente vê muito a questão do assistencialismo [...] 'ele é meu, ele é meu pobre' [...] "mas ele é meu, ele vem aqui toda semana" [...] (AS11pub, l. 2; 4-5; 13/06).

[...] porque aí chega o ego [...], a síndrome do pequeno poder igual Foucault fala – 'ah, isso aqui é meu; é o meu pobrinho' [...] 'os meus pobrinhos, não tira os meu pobrinhos daqui' – aí é complicado. Isso existe também, mas eu acho que, perto do que a gente está falando aqui, eu acho que evoluiu bastante. [...] (AS12pri, l. 34-38/06).

O AS4pri não se posicionou de forma clara, mas descreveu a diferença que percebe na forma como setor público e ONG trabalham:

[...] e claro que tem que ter toda a documentação, toda aquela burocracia em si, só que a demora é muito grande e a instituição, por ela não ter que passar por aprovações ali, aprovações aqui, então ela acaba sendo mais ágil. [...] Então, infelizmente, a demora... Então as entidades acabam sendo mais ágeis. (AS4pri, l. 3-5; 14-15/05).

Esse profissional abordou a morosidade do atendimento de uma demanda serviço público, atrelada a trâmites burocráticos, como a maior diferença entre rede socioassistencial pública e privada, tratando a questão como uma vantagem que as ONG's oferecem para o usuário que não tem sua demanda atendida no setor público.

2) Critério de seleção dos usuários

Em relação ao estabelecimento de critérios para atendimento ao público, os entrevistados da rede pública e um entrevistado das ONG's informaram que a seleção dos usuários nas ONG's, em geral, não segue critérios previamente estabelecidos. Como marco, essas ONG's utilizam o público definido em seu Estatuto, mas a forma de selecionar aqueles que buscam atendimento não é definida, não sendo raras as instituições que absorvem toda a demanda que chega até ela, conforme discurso a seguir:

É, na rede pública eu acho que é mais criterioso, principalmente essa questão de renda. [...] As ONG's, eu acho que não. Eu acho que elas vão com aquela, com a visão de senso comum, elas vão atendendo a todos [...] (AS5pub, l. 1-6/8a).

A vontade pessoal de quem conduz os trabalhos nas ONG's também foi mencionada:

[...] Eu acho que numa instituição privada [...] não tem muito critério de seleção. Quer dizer, até tem um critério de seleção, mas é muito baseado no desejo daquelas pessoas que criaram aquela instituição em executar um serviço. [...] Depende de quem que **eu quero** atender. **Eu quero** atender determinadas crianças assim, outras não. [...] se é privado, é do jeito que **eu quero**, quando **eu quero** e pra quantos **eu quero**. Sendo público, você não tem esse direito, é pra todo mundo, pra quem apresentar aquela demanda vai ser atendido. Então, assim, aí, como eu disse anteriormente, eles ficam preenchendo esses buracos, mas esses buracos, parcialmente (AS8pub, l. 1-4; 12-13; 23-26/8a, grifos da entrevistada).

Na mesma ótica dessa seletividade de público, um entrevistado revelou que a rede socioassistencial privada não se interessa por todos os públicos da Assistência Social, havendo em Varginha uma grande quantidade de instituições que trabalha com crianças e

adolescentes, mas sem interesse por adolescentes que cometam ato infracional e uma escassez de instituições que se dedique ao trabalho com população em situação de rua.

O próximo trecho transcrito também aborda o estabelecimento de critérios pelas ONG's a partir da pessoalidade de seus responsáveis:

[...] a gente observa que não existe muito critério. [...] às vezes, a gente percebe até alguns critérios absurdos [...] temática religiosa [...] (AS9pub, l. 1-2; 10-14/8a).

A pesquisa retornou ainda que, em alguns casos, o principal critério de seleção utilizado pelos profissionais da rede pública é o cálculo da renda familiar, mesmo critério informado pelos dois entrevistados das ONG's.

3) Rede socioassistencial de Varginha no contexto do SUAS e da Assistência Social como política pública

Os dados sobre o conhecimento do SUAS e da Assistência Social como política pública serão apresentados aqui considerando três grupos: o poder público municipal; os responsáveis pelo trabalho desenvolvido nas ONG's e os usuários desses serviços.

No que se refere ao questionamento sobre a utilização, por parte de representantes dos poderes executivo e legislativo do município de Varginha, de sua rede socioassistencial privada do SUAS de forma a potencializar a Assistência Social como política pública, as respostas foram diversificadas. A maioria respondeu que acredita na ausência de conhecimento ou de interesse desses representantes em conhecer a própria política de Assistência Social, com acréscimo de outro entrevistado de que os mesmos visualizam essa política apenas a partir dos serviços prestados por ONG's.

Houve outras declarações, segundo as quais: as ONG's são utilizadas pelo poder público municipal como forma de se distanciar da obrigação de implantar equipamentos públicos; apenas o órgão gestor entende a Assistência Social como política pública e as ONG's como parte integrante; utilização da rede socioassistencial privada vinculada a interesses político-partidários ou como forma de despachar a demanda; conhecimento seletivo, de acordo com o que for de interesse pessoal. Os discursos abaixo exemplificam alguns desses casos:

[...] E não há, muitas vezes também, o respeito de antes de tomar uma atitude, ou um repasse financeiro, ou um convênio ou alguma coisa, de consultar o Conselho, de consultar o que se tem hoje para saber se aquela entidade está registrada, se ela está de acordo com as normas, dentro do SUAS. Ainda não há essa preocupação. A gente ainda se assusta muitas vezes quando você abre o jornal oficial e lá repasse de verba, isso, ajuda, doação de terreno para entidades que a gente nem conhece, nem cadastradas são, nem inscritas são. [...] (AS1pub, l. 6-12/16).

[...] Eu acho que há sim um interesse [...] eu acho que eles conhecem, têm o conhecimento, cada vez mais, os trâmites do público, mas eles permanecem com a conduta de encaminhar pra ONG porque [...] Se eu tenho uma ONG, eu quero público. Se eu tenho uma Igreja, eu quero... fieis. Se eu tenho um banco, eu quero clientes. [...] É a mesma coisa, pra mim é a mesma coisa, a mesma lógica, a mesma lógica do capital, é a mesma lógica. Se eu tenho um ONG, eu preciso de pobre! [...] Que seja acabando um e entrando outro, mas quer, aquilo é necessário. Se eu tenho aquele desejo, alguém precisa alimentar aquele meu desejo. [...] E, aí, aquela pessoa manda, 'ah, porque o vereador sempre manda pra cá porque ele confia no meu trabalho, porque ele sabe que o meu trabalho é bom, porque isso...' Então, de certa maneira, eu também favoreço ele [...] (AS8pub, l. 1; 4-6; 9-15; 19-21/16).

Partindo para o segundo grupo, de maneira geral, os entrevistados identificaram um conhecimento muito pequeno por parte das ONG's de Assistência Social do que seja o SUAS e essa política pública como garantia de direito. Foi apontado que esse desconhecimento impacta a própria organização dos serviços pelo fato de que impede a caracterização do atendimento prestado pelos próprios prestadores.

A rotatividade das pessoas que trabalham nas ONG's foi apontada por dois entrevistados, que acreditam que o poder público deveria promover capacitações afins, mas que não há clareza quanto a quem capacitar ou se essa capacitação será garantia de que a ONG capacitada irá manter um serviço continuado dada à descontinuidade de recursos humanos dessas organizações.

Já outro assistente social abordou a insuficiência de recursos humanos da rede socioassistencial pública para explicar que esse desconhecimento é responsabilidade do poder público.

A insuficiência de recursos humanos das próprias ONG's também foi abordada:

[...] têm pessoas que sabem, outras não. [...] porque elas trabalham com o que elas têm, de voluntários, vamos dizer assim [...] eles têm usuários ali que são usuários e são voluntários [...] falta de conhecimento mesmo de muitos desses voluntários [...] (AS9pub, l. 1-4; 6-7; 11/10).

O discurso de outro entrevistado é bastante significativo por ter sido tão enfático na afirmação de que os responsáveis pelas ONG's não conhecem o SUAS e por relatar uma experiência em que sua equipe organizou um encontro com as ONG's do território de abrangência do CRAS em que atua para uma discussão sobre esse sistema e sobre a Assistência Social como política pública, no qual foi identificado desinteresse pela questão mesmo após o repasse das informações:

Não. Não, não, não, não têm. [...] eles não tinham noção nenhuma. Quando a gente foi passar pros outros que não tinham vindo, 'mas não tem nada a ver com a gente' [...] 'a gente só tem o mesmo público, mas o trabalho é diferente' [...] (l. 8-9; 12-13)

O mesmo entrevistado concluiu que o impacto desse desconhecimento, e até mesmo desinteresse, é que a importância da Assistência Social em seu conceito de política pública não é repassada para a comunidade.

No que se refere especificamente às ONG's cujos assistentes sociais foram entrevistados, um destes informou que, entre os funcionários que são seus colegas de trabalho e a diretoria, não identifica nenhum conhecimento do SUAS e da Assistência Social como política pública, não se manifestado em relação aos voluntários por ter contato reduzido com os mesmos.

Seguindo para o terceiro grupo, quando o questionamento abordou a imagem que os usuários dos serviços das ONG's de Assistência Social têm sobre essas organizações, apenas três entrevistados não foram taxativos em afirmar que esses usuários as vêem como espaços solidários e caritativos, principalmente pela condução dada pelos responsáveis por essas ONG's e pelo histórico dessa política. Segue um exemplo:

[...] Com o público que a gente trabalha, o mais vulnerável, ele vai mesmo pela questão do lado solidário que a ONG apresenta. Igual eu disse, lá pra trás, toda instituição, ela nasce de um desejo de alguém de fazer algo para o outro. E, normalmente, esse desejo de fazer algo vem acompanhado do assistencialismo. Então, essa pessoa que fundou essa instituição, nunca vai deixar de seguir a sua doutrina de solidariedade. [...] o usuário busca a ONG mais com esse espírito de solidariedade e de alcançar o bem material que ele está precisando no momento, imediato [...] (AS3pub, l. 4-12/09).

O AS6pub, além de classificar como caritativo, retomou algo já citado pela AS9pub na questão dos critérios de atendimento estabelecidos pelas ONG's: a natureza religiosa de grande parte das ONG's de Assistência Social do município.

Houve uma recorrência na afirmação de que a forma como o serviço é apresentado pelas ONG's ao usuário influencia muito a percepção deste.

O AS4pri foi o único que informou acreditar que os usuários entendam como público, relacionando esse entendimento ao uso inadequado das dependências, como, por exemplo, vandalismo e depredações.

Já o AS5pub trouxe um fato novo, a dúvida do usuário em relação à natureza (pública ou privada) da instituição em que é atendido, mas, ainda assim, mesmo em dúvida sobre a natureza, afirma que esse usuário acredita tratar-se de ação voluntária.

O discurso a seguir avança nessa questão da dúvida, chegando a apontar desconhecimento de fato por parte dos usuários e ainda traz um exemplo de que a visão destes é condicionada pela intenção dos responsáveis pelas ONG's, apontando novamente um trabalho a partir de uma instituição de inspiração religiosa:

[...] nem a Assistência Social é reconhecida como política enquanto direito, quem dirá quando ela é prestada por uma ONG. Nós temos um histórico de caridade na Assistência muito intenso, além de extenso, intenso. [...] É assim, distribuía a sopa, mas o objetivo do grupo religioso que distribuía a sopa é acabar com a fome. Aí, um dia, nós conversamos, essas pessoas não passam fome. Qual que é o objetivo então de distribuir a sopa? 'Ah, é porque na sopa tem nutrientes que eles, às vezes, não têm em casa, as verduras e legumes'. Olha, essa famílias são acompanhadas pelo CRAS, elas têm a Cesta Verde, a carteirinha da Cesta Verde, elas têm acesso aos mesmos nutrientes. Você pegam no PAA? São as mesmas coisas. As mesmas coisas que vocês colocam na sopa, elas têm. 'Mas a gente quer dar a sopa.' Acho que chegou na questão, não, então tem um desejo de dar a sopa e eles têm o desejo de pegar a sopa, casou um desejo com outro e vai lá e busca a sopa. Então, assim, qual que é o objetivo disso se não é a caridade, se não é você, de alguma maneira, ser útil a alguém, fazer e ajudar, mesmo que seja uma demanda criada? Ninguém passava fome daquelas pessoas que pegavam, foram famílias que a gente acompanhou sistematicamente, sabe, assim, que a gente conhecia a realidade [...] (AS8pub, l. 8-11; 20-32/09).

Passando para os resultados obtidos acerca da contribuição das ONG's de Assistência Social de Varginha para sua implantação como política pública no município de Varginha, os doze assistentes sociais entrevistados afirmaram que as ONG's de Assistência Social do município não contribuem nesse sentido. Houve relatos de contribuição para a divulgação; a intermediação do acesso ao público-alvo; operacionalização dos serviços através de

convênios, entre outros, mas nada que caracterize contribuição para a política pública, na visão dos próprios entrevistados. Uma síntese dos discursos pode ser vista na fala de um entrevistado:

[...] Eu tenho certeza que são espaços que são muito importantes para o atendimento da população, porque o poder público não dá conta de fazer ou não tem interesse de fazer ou aquela área não é prioridade [...] Mas até que ponto que esse atendimento é o atendimento que tá dentro da política de Assistência Social? Então, eu me pergunto isso. São, são muito necessárias para a população? São. Mas até que ponto que reforça o assistencialismo e coloca o Estado à parte da oferta desses serviços, desses programas? Porque pro poder público, é muito conveniente [...] (AS5pub, l. 1-4; 7-11/12).

O trecho abaixo traz o relato de um assistente social que trabalha em ONG descrevendo, a partir de uma discussão profissional com um dos diretores da instituição, a visão deste sobre o relacionamento com o setor público, ainda que seja com o CMAS, no que diz respeito à adequação aos parâmetros da política de Assistência Social para o recebimento de recursos financeiros:

[...] ‘Olha, eu não me envolvo com política, por não me envolver em política, eu vou descartar também as políticas sociais. Eu não quero nada do município, nem do estado, nada... Então, assim, vou viver independente’ [...] Mas para a gente receber essa verba tem que passar pelo... ‘Não, a empresa tal doou foi pra gente, não tem nada que prestar contas’. Mas o Conselho é o órgão que vai fiscalizar se realmente a verba está sendo destinada para criança e a gente tem que comprovar isso. ‘Não, eu não admito’. Tem essa... sabe? E, com isso acaba ficando... A gente que trabalha, é funcionária, então, você tem que ter limites (AS4pri, l. 4-6; 9-13/12).

Esse mesmo profissional, ao falar sobre a contribuição específica da ONG em que trabalha para a Assistência Social enquanto política pública, revelou que, de modo geral, essa contribuição inexistente, mas que a contribuição exercida de fato é desempenhar o papel do poder público em coisas pequenas, como um substituto.

Já o outro assistente social representante de ONG, embora tenha respondido que as ONG's de Assistência Social não contribuem para sua implantação enquanto política pública, quando questionado sobre a contribuição específica da organização em que trabalha, revelou que, em razão dessa organização não trabalhar com viés assistencialista, já se encontra muito avançada e contribui nesse sentido pelo trabalho em prol do estímulo à promoção e garantia de direitos.

Na direção oposta, sobre como as ONG's de Assistência Social de Varginha dificultam sua implantação como política pública, foi revelada a postura passiva ou resistente de não buscar conhecimento e enquadramento nessa política. Uma das respostas que evidencia isso é bastante abrangente e ainda aponta deficiência do próprio poder público em relação ao apoio que poderia prestar às ONG's, mas também deixa claro que instrumentalizar o próprio serviço público tende a ser mais vantajoso:

[...] o que eu percebo é que tem um grupo de entidades que eles querem que mantenham o serviço com recurso público. [...] mas viver de recurso público e ter independência para fazer o que quer. Me fiz entender? [...] Então é mais fácil montar um serviço público adequado [...] elas querem receber o recurso, mas manter a independência da administração, manter o serviço da forma como elas acham que deve ser. Por desconhecimento, eu percebo isso. Eles querem o recurso quase que para compensar o tempo que eles já executaram o serviço. Agora eu acho muito interessante quando se fala aqui em Varginha, ah, mas elas não recebem recurso'. Ótimo. Porque é uma experiência muito grande. Porque é essa independência que dificulta, elas fazem o serviço sem muita... Profissional, não tem. Claro que eles precisam de recurso para ter um quadro de profissionais adequado, isso poderia. [...] (AS2pub, l. 15-16; 20; 22; 38-45/13).

A execução do trabalho por parte das ONG's a partir de uma postura independente foi abordada, inclusive, por um assistente social que representa o setor, o AS4pri, o qual acrescentou que a rede socioassistencial pública oferece abertura, quando procurada, mas que as próprias ONG's não utilizam esse canal. Esse profissional também abordou o interesse dos responsáveis pelas ONG's em quantitativo de usuários em detrimento da qualidade do trabalho prestado, acrescentando como dificultador o assistencialismo, que apresentou a maior recorrência entre as respostas sobre como as ONG's dificultam a implantação da Assistência Social como política pública.

O AS6pub ressaltou que a execução das atividades de forma assistencialista dificulta que o usuário enxergue a Assistência Social como direito e não como caridade. Outro entrevistado informa uma consequência mais geral dessa forma de trabalho:

[...] A gente que está no setor público, a gente se acostuma com o que as ONG's fazem. Se ela preenche os buracos que eu não posso preencher, eu me acomodo com isso. [...] A população se acomoda com o pouco que é ofertado pra ela [...] A sociedade, de uma maneira geral, se acomoda [...] Então, assim, todo mundo se acostuma [...] Não que a culpa seja só da ONG, é um processo, é o sistema mesmo, mas elas contribuem pra isso porque elas estão lá. Se você estiver desesperada de fome ela tá lá, mas ela não vai resolver o seu problema de falta a acesso à

alimentação, entendeu? Ela vai só matar sua fome. [...] a ONG ela está lá [...] ela é a materialidade da negação do direito (AS8pub, l. 2-4; 7-8; 14-17; 30-31/13).

Outros discursos contribuíram para reforçar duas questões que, de forma transversal, perpassaram o discurso da maioria dos entrevistados. A primeira é que a responsabilidade por essa atuação em desconformidade com a Assistência como política pública é do poder público, que deveria promover capacitações e, posteriormente, exigir adequações. A segunda é que, por parte das ONG's, a responsabilidade está no fato do trabalho ser realizado em função de um desejo individual (de realização pessoal e de construção de uma imagem perante à sociedade) e da justificativa de sua resistência pelo não recebimento de subvenção.

Um entrevistado, AS2pub, trouxe à tona a falta de garantia de continuidade do trabalho prestado pelas ONG's dada sua instabilidade financeira. A falta de capacidade no que se refere a recursos financeiros também foi abordada por outro entrevistado, AS7pub.

Entre os dois assistentes sociais representantes de ONG's entrevistados, um afirmou que a própria instituição em que trabalha dificulta a implantação da Assistência Social como política pública porque preenche uma lacuna deixada pelo município quando deveria contribuir para mobilização e pressão popular junto aos órgãos públicos para que o serviço existisse e fosse ofertado e não absorver sua demanda.

Já o outro assistente social representante de ONG revelou que a instituição em que trabalha não causa dificuldades nesse sentido, sendo uma relação de parceria:

Não, não. Pelo contrário, ela é parceira, ela é até parceira. É bem atípica mesmo. É engraçado que você fala de uma ONG, o [...] **ele tem que ser estudado mesmo**, tem que fazer um, tem que fazer uma tese, uma outra ótica. Porque é ONG, nosso estatuto é de ONG, ele foi criado como uma ONG, ele tem os convênios com a prefeitura que nos fornece o financeiro para o trabalho [...] então, é até engraçado, porque é um organismo realmente vivo, ele tá movimentando. [...] Então, assim, **ao mesmo tempo que a gente tá ligado em todas as questões que são próprias duma ONG, a gente também tá ligado a questões que são próprias de um aparelho público, que não tem as características que as outras têm** [...] (AS12pri, l. 1-4; 7-8; 10-14/15, grifos nosso).

Embora o discurso seja de contribuição, traz em seu bojo uma nítida diferenciação em relação às demais ONG's do município e uma situação peculiar que demanda aprofundamento sobre sua natureza.

4.3.3 Análise Preliminar da Assistência Social como Política Pública de Responsabilidade Estatal em Varginha

No referencial teórico a discussão empreendida esclareceu que uma política pública deve ter como objetivo a resolução de um problema socialmente relevante. Pelo que foi exposto, o objetivo geral da rede socioassistencial pública e da rede socioassistencial privada do SUAS em Varginha coadunam com essa caracterização, já que o atendimento em busca da melhoria de qualidade de vida dos usuários apresenta relevância social.

Entretanto, os dados de que esse atendimento não é realizado pelas ONG's sob a perspectiva do direito contribuem para uma descaracterização do conceito de política pública estabelecido para a Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2008), regulamentado pela LOAS e materializado pelo SUAS (BRASIL, 2012b), conforme discutido em subitem específico da segunda parte do referencial teórico, onde é demonstrada a visão de Colin *et al* (2002) de que a perspectiva do direito para a Assistência Social foi um avanço rumo à superação do modelo assistencialista e patrimonialista vigente até então, mas sua institucionalização legal é insuficiente para o rompimento com esse mesmo modelo.

Dessa forma, a execução do trabalho pelas ONG's de Assistência Social de Varginha sem considerar a perspectiva do direito, promove o retrocesso em relação a esse modelo que a regulamentação normativa propõe superação. Contudo, esse foi um alerta já feito por Colin *et al*. (2002), a qual pontua que a inscrição da Assistência Social como questão de interesse público e sua regulamentação legal não são suficientes para o rompimentos com as práticas assistencialistas e caritativas tradicionalmente comuns à área.

O atendimento pontual das ONG's, focado na demanda imediata do usuário também descaracteriza a Assistência Social enquanto política pública da forma como está configurada no SUAS, já que este estabelece a centralidade na família (BRASIL, 2005).

Os relatos dos entrevistados de que as ONG's de Assistência Social de Varginha visualizam e expressam relativa posse sobre aos usuários dos seus serviços, chegando a referir-se aos mesmos como “*meus pobres*”, não fornecendo informações sobre estes para mantê-los sob seu atendimento contraria a própria lógica que, segundo Yazbek (2012), é

atribuída a Constituição Federal de 1988 e à LOAS, qual seja, a superação da condição de pobreza.

Esse embate entre trabalho na perspectiva do direito pela rede socioassistencial pública e práticas assistencialistas das ONG's materializa em Varginha o embate descrito por Paula (2010), segundo a qual os serviços da Assistência Social são estruturados pelo embate entre setores filantrópicos da sociedade que buscam manter o *status quo* e setores que reclamam a supremacia da responsabilidade estatal no trato da questão social e de suas formas de manifestação como alvo de ações de política pública.

A referência dos dados de que a presença do assistente social nas ONG's consegue alterar em parte o trabalho pela ótica assistencialista e emergencial reforçam a afirmação de Secchi (2010) de que esse profissional pode aumentar a eficácia das políticas públicas em virtude de seu conhecimento técnico e sobre o funcionamento da máquina estatal e da proximidade que têm em relação aos usuários dos serviços.

É importante destacar que a fala de um assistente social trabalhador de ONG de que a burocracia da rede pública torna o serviço moroso enquanto as ONG's são mais ágeis no atendimento à demanda dos usuários pode demonstrar duas situações: submissão dos fins da política aos seus meios de execução, causando morosidade por parte do setor público ou que essa agilidade das ONG's na verdade desconstrua um trabalho iniciado por um equipamento público, em que o que é visto como protelação pode estar associado a uma estratégia de intervenção profissional.

O outro assistente social trabalhador de ONG relatou compatibilidade entre os objetivos da Assistência Social e do SUAS e os objetivos da organização em que trabalha. Entretanto, essa evidência pode estar relacionada ao fato de que essa instituição é uma das conveniadas com o poder público municipal que permite a operacionalização de diversos serviços do próprio órgão gestor. A instituição em pauta assemelha-se muito a um equipamento público, especialmente porque todas as suas fontes de recurso são públicas; possui funcionários cedidos pelo órgão gestor e os demais são contratados também com recursos públicos, sendo o pagamento possibilitado pela existência do convênio administrativo.

Adentrando a questão dos critérios de seleção dos usuários, embora grande parte dos entrevistados tenha relatado que as ONG's de Assistência Social de Varginha não definem

critérios, as menções de que essas organizações surgem a partir da vontade de quem as cria e de que, quando de sua criação, alguns públicos são recorrentemente priorizados em detrimento de outros, demonstram que existem critérios não necessariamente de ingresso e seleção, mas com um recorte de público a ser atendido pela Assistência Social, havendo excesso para alguns públicos e escassez para outros, o que fere o princípio de universalização dos direitos sociais especificado na LOAS (BRASIL, 2012b).

Embora essa pesquisa não se proponha a alcançar a abrangência da motivação e vinculação ideológica das ONG's de Assistência Social de Varginha, o fato de ao menos três assistentes sociais terem caracterizado grande parte dessas instituições em Varginha como de inspiração religiosa demonstram que o trabalho ainda traz resquícios das primeiras práticas assistenciais iniciadas a partir do Cristianismo com propósito de amor ao próximo como forma de alcançar o favor divino para salvação espiritual, o que foi elucidado nesse estudo por Oliveira (1996), Colin *et al* (2002) e Martinelli (2009).

A seleção dos usuários pela rede socioassistencial pública e pelas duas ONG's de Assistência Social que tiveram seus assistentes sociais entrevistados com foco na análise da renda também contraria a LOAS em seu princípio de supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica (BRASIL, 2012b).

Ocorre que o conceito de vulnerabilidade socioeconômica definido pelo SUAS é bastante genérico e tem sido associado ao corte de renda estabelecido pelos programas sociais do governo federal que, guardadas suas especificidades, especialmente as referentes aos programas de transferência de renda em que o recorte seleciona usuários com capacidade financeira extremamente reduzida, trabalham na perspectiva de que uma família encontra-se em situação vulnerável quando sua renda mensal é de até três salários mínimos ou meio salário mínimo *per capita*.

Essa questão retoma a discussão trazida por Sposati (1995) de que a necessidade do usuário da Assistência Social é medida a partir de uma escala de renda que o enquadra “[...] a um segmento da população que não é outro senão o mais pauperizado, o mais espoliado [...]”. (SPOSATI, 1995, p. 17).

Importante informar que o foco prioritário na análise da renda foi percebido apenas nos serviços da Proteção Social Básica, já que a Proteção Social Especial trabalha com

vínculos fragilizados e rompidos por violação de direitos que não são medidos a partir da capacidade financeira da família ou do usuário.

Contudo, aqui não se empreende uma crítica a atuação profissional dos assistentes sociais entrevistados, até mesmo porque pôde ser observado que, embora o critério de renda seja prioritário, a avaliação socioeconômica que realizam engloba outros aspectos, mas, sobretudo porque a prioridade da análise da renda e o estabelecimento de qual seu patamar têm sua gênese no contexto macro e não no municipal.

Em relação ao conhecimento da Assistência Social como política pública e das ONG's como co-responsáveis nessa política, causa preocupação os dados de que os poderes executivo e legislativo municipais praticamente a desconhecem. Notadamente cada política tem um órgão gestor que está mais afinado às suas peculiaridades, mas, no caso da Assistência Social, ainda urge que seja reconhecida como política pública na perspectiva do direito.

A utilização de ONG's para fins político-partidários remete a práticas clientelistas que perpetuam a desvalorização da Assistência Social. O repasse de verbas a ONG's não inscritas no CMAS, citado por uma entrevistada, ratifica esse clientelismo, além de demonstrar claro desrespeito ao papel deliberativo do Conselho.

O início de um maior conhecimento por parte de alguns representantes do legislativo, citado por outros entrevistados, e do chefe do poder executivo municipal, citado por outro, aponta o início de um avanço para a política de Assistência Social em Varginha, mas ainda de uma forma minimalista de atendimento às prerrogativas legais ou de incoerências na própria execução do serviço.

Elucidando o parágrafo anterior, esclarece-se que os dois casos que, na pesquisa, se apresentaram como relativo avanço no conhecimento do SUAS e da Assistência Social como política pública merecem uma avaliação crítica: os encaminhamentos via ofício, em que o assistente social trabalhador de ONG identificou conhecimento do representante do poder legislativo sobre o papel daquela instituição, foram feitos tendo como destinatário a ONG do município que apresenta características de um setor público, a qual recebe verbas para a operacionalização dos serviços da política no município; verbas essas que têm sua destinação aprovadas pela Câmara Municipal. Portanto, a identificação do papel dessa ONG dentro da política pública correspondente pode estar muito mais relacionada à forma como seu serviço é materializado no município do que à associação de sua natureza formal como ONG. Já a

visita de vereadores no CRAS para conhecimento do trabalho, foi realizada no equipamento público que está localizado em área nobre do município, não tendo havido relatos desse tipo de visita nos demais CRAS, localizados em bairros de maior vulnerabilidade socioeconômica.

No caso do chefe do poder executivo municipal, a presença de profissionais da área, assistentes sociais, nas coordenações da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial e o relato de sua presença em reuniões com o próprio e com o gestor da Assistência Social no município podem estar contribuindo para a visualização da política, ao menos do ponto das exigências legais para sua execução.

Seguindo para a análise dos dados quanto ao conhecimento da Assistência Social como política pública e do SUAS como o sistema que a operacionaliza por parte dos responsáveis pelas ONG's, o conhecimento ínfimo apontado demonstra que, de fato, o poder público não pode se eximir de conduzir essa política, a fim de evitar que seus serviços sejam realizados por grupos leigos e religiosos, a exemplo do que já ocorria antes da década de 1930, quando o reconhecimento de problemas sociais por parte do Estado iniciou a atribuição a este por sua resolução (Colin *et al*, 2002).

A insuficiência de recursos humanos, instabilidade financeira e dependência do voluntariado por parte das ONG's, apurada na pesquisa, foi abordada nesse estudo com base em Collozzi (1985) como uma das dependências a que estão sujeitos os serviços sociais que sejam prestados por essas instituições. Importante ressaltar que a presença de pessoas que sejam voluntárias nas ONG's por serem usuárias dos seus serviços pode demonstrar que essas organizações exijam, aberta ou veladamente, uma contrapartida dos usuários do serviço, descaracterizando-o como política de seguridade social não contributiva.

Sobre o trabalho prestado por voluntários em ONG's, também foi apresentada a posição de Behring (2003), segundo a qual esse tipo de intervenção nas áreas sociais a caracteriza muito pelos moldes da solidariedade e contrária ao profissionalismo.

Entre os dados obtidos, causa grande preocupação o relato do assistente social de um CRAS de que, mesmo após reunião para discussão do trabalho e sua caracterização dentro do SUAS, responsáveis por ONG's mantiveram a postura contrária à adequação ao trabalho. Mesmo que uma reunião não seja suficiente para consolidar o conhecimento da política, o fato desses responsáveis terem classificado o serviço como diverso ao executado pelo poder

público demonstra que a deficiência não está apenas em conhecer, mas em aceitar e reconhecer a Assistência Social como política pública.

Nesse ponto, acredita-se que um dos assistentes sociais que trabalham em ONG tenha descrito uma realidade diversa na instituição em que trabalha, de conhecimento relativo e de busca do conhecimento por parte dos demais funcionários, em função do que já vem sendo discutido aqui: especificamente essa ONG está constituída no município de forma muito similar a um equipamento público, sendo sua rotina de trabalho afim e, conseqüentemente, a imagem que os funcionários têm do local em que trabalham é de um local público que deve trabalhar a partir dos ditames públicos.

Uma consequência muito grave do desconhecimento, ou até mesmo negação, da Assistência Social como política pública por parte de responsáveis pelas ONG's é a imagem que é passada para os usuários que atende, já que, não reconhecendo o serviço que prestam como direito, continuarão a prestá-lo como favor ou como objeto de seu desejo pessoal e, se prestam dessa forma, é assim que o usuário recebe esse serviço.

Nesse sentido, os entrevistados se manifestaram quanto ao desconhecimento que percebem da parte dos usuários de que a ONG presta um serviço público, o que é reforçado pela natureza confessional de algumas organizações do município.

Importante considerar que o único assistente social que manifestou que os usuários entendem as ONG's como espaços públicos fez essa consideração a partir de atitudes de vandalismo dos usuários, o que não caracteriza conhecimento e reconhecimento de fato do local como público, mas até mesmo uma falta de conhecimento e de despolitização que associa aquilo que é público como não tendo dono.

Já a dúvida que o usuário tem em relação à natureza pública ou privada do serviço, levantada por um assistente social da rede pública e reforçada por outro, retoma a discussão de que o reconhecimento da Assistência Social como política pública ainda é um desafio, mesmo quando seus serviços são prestados por entes públicos.

A consideração de outro assistente social de que o desejo de ajudar dos responsáveis por ONG confessional se sobrepõe à necessidade de fato do grupo usuário, chegando a criar uma demanda demonstra que, quem conduz os serviços de uma ONG, antes de resolver um problema de relevância social, intenta resolver uma necessidade própria de prestar ajuda.

É muito preocupante a apuração de que as ONG's de Assistência Social do município não contribuem para sua implantação enquanto política pública. O relato de um assistente social trabalhador de uma ONG de que os seus responsáveis querem de fato trabalhar de forma independente e até mesmo se recusam a seguir os trâmites legais para o recebimento de recursos exemplifica de forma prática o que os demais entrevistados relataram em relação às organizações com as quais se relacionam.

Nesse ponto, a afirmação de que a ONG contribui por realizar um trabalho que o poder público deveria estar realizando pode ser classificada na verdade como o maior entrave, já que sua contribuição é permitir que o Estado não se estruture para a prestação de serviços públicos na perspectiva do direito aos cidadãos.

Novamente as características atípicas da outra ONG que teve assistente social entrevistado a coloca em uma posição diferenciada. De qualquer forma, a contribuição relatada como prestada por esta ONG só se constitui como contribuição devido esta instituição se diferenciar das demais organizações da rede socioassistencial privada do município.

Já em relação à forma como as ONG's de Assistência Social de Varginha dificultam sua implantação como política pública, os dados condensam o que já havia sido apontado de uma forma geral: que o assistencialismo é a forma de trabalho utilizada por essas instituições, as quais, de uma maneira geral, não têm conhecimento da política e se recusam a ter esse conhecimento ou a agir de acordo com ele.

Algo que ficou muito claro é que os responsáveis pelas ONG's de Assistência Social de Varginha se sentem no direito de não seguir as adequações da política e do SUAS por não receberem subvenção municipal. O que isso denota é que não consideram que os recursos que recebem de outras fontes, tais como doações, repasse de verbas de empresas financiadoras de projetos sociais, entre outras, só lhe são destinadas por estarem legalmente constituídas como organizações de Assistência Social, inscritas e regulares no CMAS. Não se está fazendo aqui uma desconsideração do trabalho das ONG's na captação de recursos, o que demanda bastante empenho, mas mesmo esse empenho só obtém retorno por estar constituída como parte de um sistema maior e, estando inserida nele, não é cabível que aja, em alguns pontos, como se independente fosse e recuse, ou até mesmo negue, o controle social a que deve se submeter.

4.4 A Atuação da Rede Privada no SUAS e o Protagonismo Público na Política de Assistência Social em Varginha

Esse item aborda as análises preliminares realizadas em 4.1.3; 4.2.3 e 4.3.3 prestando-se à análise mais geral daquilo que caracteriza a atuação da rede privada do SUAS e como sua coexistência com a rede pública potencializa ou limita o desenvolvimento, no âmbito municipal, da Assistência Social como política pública em Varginha.

Abaixo, o quadro 10 traz os pontos-chaves que resumem a análise, após o qual é apresentado seu desenvolvimento.

Quadro 10 - Características, planejamento, execução e desenvolvimento da Assistência Social em Varginha.

| Objeto de Análise | Resumo Geral das Evidências |
|---|--|
| Forma e institucionalização do Sistema Local de Assistência Social. | <ul style="list-style-type: none"> - Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) instituído formalmente, com recursos alocados pela união, estado e município e sendo movimentado regularmente a partir da gestão de profissional técnico (assistente social) do órgão gestor; - Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) constituído formalmente, com reuniões periódicas e participação na gestão do FMAS; - Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) elaborado a partir de Diagnóstico Social prévio. |
| Pontos fortes do planejamento e execução da política de Assistência Social. | <ul style="list-style-type: none"> - Presença de profissionais técnicos (assistentes sociais) efetivos em cargos estratégicos da política de Assistência Social municipal, como gestão do FMAS; secretaria executiva do CMAS; coordenação da Proteção Social Básica e Coordenação da Proteção Social Especial; - Realização do Diagnóstico Social; - Execução de todos os serviços tipificados da Proteção Social Básica nos CRAS; - Execução de praticamente todos os serviços tipificados da Proteção Social Especial de Média Complexidade no CREAS e Centro POP; |

- Pontos fracos do planejamento e execução da política de Assistência Social.
- Parceria entre CRAS e ONG's para execução de serviços e recebimento de benefício da Proteção Social Básica;
 - Coesão da equipe profissional da rede socioassistencial pública.
 - Ausência de participação direta de usuários e trabalhadores da Assistência Social no CMAS;
 - Supremacia do poder público no CMAS;
 - Estrutura precária do CMAS em termos físicos e de recursos humanos;
 - Desconhecimento dos conselheiros do CMAS sobre a política de Assistência Social e o SUAS;
 - Ausência de capacitações para os conselheiros do CMAS;
 - Ausência de subvenções para ONG's;
 - Vinculação administrativa dos serviços da Assistência Social aos convênios estabelecidos com ONG's;
 - Parceria entre CRAS e ONG's para execução de serviços e recebimento de benefício da Proteção Social Básica;
 - Inexistência da maior parte dos serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade;
 - Execução de trabalho paralelo das ONG's de Assistência Social sem supervisão do poder público municipal;
 - Atuação das ONG's como substitutas ao poder público;
 - ONG's de Assistência Social contribuindo apenas para execução dos serviços e não participando do planejamento;
 - Divulgação insuficiente dos serviços prestados pelos equipamentos públicos e pelas ONG's de Assistência Social;
 - Insuficiência de recursos humanos dos equipamentos públicos e das ONG's de Assistência Social;
 - Ausência de capacitação sistemática para representantes de ONG's que executam trabalhos na área da Assistência Social.
- Pontos que caracterizam a promoção da Assistência Social como política pública de responsabilidade estatal.
- Condução formal da política de Assistência Social pelo poder público municipal;
 - Presença do profissional de serviço social em algumas ONG's.

- Pontos que descaracterizam a Assistência Social como política pública de responsabilidade estatal.
- Ação caritativa prestada por ONG's do município;
 - Trabalho das ONG's na perspectiva assistencialista e não de direito;
 - Resistência dos responsáveis pelas ONG's em se adequar à execução dos serviços em conformidade com o SUAS;
 - Interesse pessoal ou ideológico prevalecendo na execução dos serviços pelas ONG's;
 - ONG's trabalhando para manter a dependência do usuário em relação aos serviços que presta ou benefícios que oferta;
 - ONG's não estabelecendo critérios de seleção dos usuários ou estabelecendo critérios incompatíveis com a política de Assistência Social e o SUAS;
 - Pouco conhecimento da Assistência Social como política pública, e de como rede socioassistencial pública e privada do SUAS devem executar seus serviços, por parte do poder público municipal; dos responsáveis pelos trabalhos desenvolvidos nas ONG's e dos próprios usuários;
 - Dependência das ONG's do trabalho voluntário;
 - Poder público municipal utilizando como parceria uma rede socioassistencial privada que não contribui para a execução da Assistência Social como política pública.

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

O município de Varginha, de modo geral, considerando o porte populacional, apresenta a estrutura de órgãos e equipamentos públicos necessários ao desenvolvimento da política de Assistência Social conforme operacionalização definida pelo SUAS. A estrutura (Conselho, Plano e Fundo) que caracteriza os sistemas locais de Assistência Social está devidamente constituída e em funcionamento.

Entretanto, a forma de participação necessária para que esse sistema local funcione conforme previsto precisa ser melhor trabalhada no município, a começar pela busca de representação direta de usuários no Conselho Municipal de Assistência Social.

A participação de organizações que reclamam para si o papel de representar os usuários em detrimento da participação direta destes no CMAS de Varginha, configura o que

Paula (2010) descreveu como sendo estes usuários alvo de tutela pelo julgamento de que são pretensamente incapazes de expor e defender as próprias demandas.

Cumprir evidenciar uma relativa contradição apontada pelos dados em relação à atuação das ONG's e sua relação com o CMAS. As entrevistas retornaram que as organizações de Assistência Social de Varginha não contribuem para o planejamento dessa política no município. Entretanto, essas organizações, através de seus representantes no CMAS, estão participando do planejamento da Assistência Social em âmbito municipal. A explicação para essa contradição encontra duas vertentes, a primeira é a postura passiva identificada na maioria dos representantes de ONG's (e também do poder público) no CMAS, os quais, habitualmente, ratificam as proposições trazidas pelos representantes do órgão gestor sem discussão que potencialize ou exerça seu poder de deliberação. A segunda, diretamente relacionada com a primeira, é que o funcionamento de caráter consultivo do CMAS em Varginha contribuiu para que os entrevistados não visualizassem a participação das ONG's nesta instância como forma de contribuição para o planejamento.

A estrutura física e de recursos humanos do CMAS de Varginha também é um entrave para que seu papel seja executado de forma de fato vinculada, e não submissa, ao órgão gestor e que tenha condições de realizar trabalhos juntos às ONG's para orientar e fiscalizar sua atuação em conformidade com a política de Assistência Social e o SUAS.

Embora essa pesquisa não intente fazer algum tipo de apologia que indique uma superioridade técnica dos assistentes sociais, é de suma importância a consideração de que essa categoria profissional conquistou um espaço profissional que possibilitou avanços para a área. Não está sendo feita uma defesa de que a política de Assistência Social é de exclusiva competência desses profissionais, até porque o SUAS prevê outros profissionais técnicos, como psicólogos, por exemplo. Entretanto, cada área temática tem um profissional de referência e, inegavelmente, na Assistência Social, este profissional é o assistente social.

Esse espaço profissional conquistado tem estreita relação com as exigências legais da política de Assistência Social que demandaram que os serviços dessa política pública passassem a ser executados de forma profissional.

A própria realização do Diagnóstico Social sofreu grande influência dessa classe profissional que, desde administrações anteriores no município, posicionava-se em favor da necessidade de que o trabalho fosse norteado por dados concretos.

A forma como a política de Assistência Social está desenhada hoje no município é condicionada por sua estruturação a nível nacional, mas sua materialização tem sido possível porque os técnicos, ocupando cargos estratégicos ou de execução, entendem esse desenho e conseguem mobilizar o trabalho em prol de sua adequação de forma coesa entre as diferentes equipes de trabalho.

Entretanto, a primazia da condução dos trabalhos da Assistência Social por assistentes sociais tem ocorrido não apenas por seu protagonismo na área, mas porque o município, praticamente, não conta com os demais profissionais necessários, especialmente os de nível superior, sendo a maior carência o profissional de psicologia, preconizados pela NOB RH SUAS. Ademais, o número reduzido dos próprios assistentes sociais também é um entrave para a adequada execução da política.

A capacidade financeira de Varginha tem permitido a oferta de todos os serviços da Proteção Social Básica e de praticamente todos os serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade, com papel ativo de CRAS e CREAS nesse cenário. Já em relação à Proteção Social Especial de Alta Complexidade, os serviços ofertados ainda estão em número e modalidade bem inferiores ao previsto pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009).

Varginha apresenta uma realidade contraditória no que se refere ao relacionamento do poder público municipal com as ONG's de Assistência Social: ao mesmo tempo em que não trabalha com subvenções, o poder público utiliza algumas poucas ONG's, para superar os entraves burocráticos da administração direta como forma de operacionalizar os seus serviços, ficando estes vinculados e dependentes da existência e funcionamento regular dessas ONG's para que sejam implantados e ofertados.

Nos dois casos afins a esse tipo de convênio, cada ONG conveniada serve exclusivamente como forma de operacionalizar o gasto do recurso, já que não há sua co-participação financeira, sendo o recurso repassado a essas organizações pelo poder público municipal e utilizados para compra de material, pagamento de recursos humanos, entre outros. Em um dos casos há até mesmo dúvida³⁹ sobre a natureza da organização, se privada ou

³⁹ Não se trata de dúvida quanto à forma legal como a organização está constituída, já que é formalmente uma ONG. Mas dúvida para a população em geral dada à maneira como seus serviços são disponibilizados.

pública, dado ao funcionamento exclusivo com recursos públicos, cargos de chefia exercidos por indicação do executivo municipal, forma de execução dos trabalhos, entre outros.

Em Varginha, a política de Assistência Social está sendo conduzida formalmente pelo poder público municipal. Além da institucionalização do Sistema Local de Assistência Social, os equipamentos públicos existentes e o trabalho desenvolvido por suas equipes, ainda que reduzidas, também têm contribuído nesse sentido. Mesmo a vinculação administrativa de grande parte dos serviços do órgão gestor a uma ONG não chega a descaracterizar a primazia do público nesse sentido porque, nesse caso, essa organização se assemelha muito a um setor público. O fato de não descaracterizar a operacionalização como pública, não significa que essa situação peculiar não demande estudo sobre os interesses e viabilidade de se manter uma instituição privada como operacionalizadora dos serviços do órgão gestor e com estrutura e equipamentos mais adequados do que o próprio.

A parceria entre CRAS e ONG's para execução de serviços e recebimento de benefícios da Proteção Social Básica apresenta conotações positiva e negativa, já que demonstra uma forma de participação e pode contribuir para a construção de um trabalho em rede, mas, ao mesmo tempo, tem servido, em alguns casos, para preencher lacunas deixadas pelo poder público municipal, substituindo sua atuação e trabalhando sem supervisão quanto aos parâmetros dos serviços prestados e sem capacitação sistemática para que o atendimento a esses parâmetros tenham um norte para fiscalização.

Nesse contexto, cabe questionamento até mesmo sobre a parceria entre CRAS e ONG's para oferta do benefício da Cesta Verde, já que os dados não apontaram acompanhamento sobre a forma de distribuição do benefício nas ONG's, o que se faz necessário na conjuntura das ONG's no município que, pela ótica dos entrevistados, pode-se inferir que não reúnem condições de trabalharem isentas de ações assistencialistas e até mesmo clientelistas.

Sobre essa questão, a contribuição trazida por Yazbek (2012) é de que a parceria histórica entre Estado e ONG's de Assistência Social têm como resultado ações fragmentadas e seletivas, cujas características não classificam sua operacionalização como política pública e reforça o caráter de subalternidade dos usuários desses serviços.

Raicheles (2013) também adensou a discussão sobre esse quesito. Tratando especificamente dos serviços dos CRAS e CREAS, a autora descreveu que a instituição do

SUAS e desses equipamentos públicos constitui marco evolutivo da Assistência Social, mas que governos municipais têm recorrido a diferentes formas de terceirização, entre as quais a parceria com ONG's, para a execução desses serviços, perpetuando o estereótipo da Assistência Social como área desconexa do campo do direito, com continuidade comprometida e responsabilidade estatal obscura.

O trabalho em desconformidade pelas ONG's e a falta de supervisão pelo poder público municipal pode ter relação direta com o fato de que equipamentos públicos e ONG's compartilham a dificuldade em relação a recursos humanos e divulgação dos serviços prestados.

A presença do profissional de serviço social foi identificada como uma possibilidade de contribuição para a execução da Assistência Social como política pública pelas ONG's que possuem esse profissional. Entretanto, até pelas limitações financeiras e, conseqüentemente, de recursos humanos, já analisadas, a presença de assistente social corresponde à realidade de poucas ONG's no município e, unicamente a sua presença, não é suficiente para romper com toda a forma de trabalho identificada pela pesquisa a respeito dessas organizações e que contribuem para a descaracterização da Assistência Social como política pública.

A pesquisa retornou que as ONG's de Assistência Social de Varginha trabalham sob a ótica da caridade e assistencialismo, havendo grande resistência de seus responsáveis em adequar seus trabalhos às normatizações, muitas vezes, por interesses pessoais e ideológicos que intentam, e promovem, uma relação de dependência com o usuário, impedindo seu acesso a demais serviços sociais e exigindo que se submetam a esses interesses para alcance e um benefício disponibilizado pela instituição.

Colin *et al.* (2002) descreveram que, ainda no século XVII, quando o Estado iniciou sua atuação sobre a questão social, já restava comprovado que ações caritativas e leigas não são suficientes para o trabalho sobre os reflexos da questão social, o que demonstra que o trabalho caritativo e assistencialista das ONG's de Varginha não possuem capacidade de trabalhar as ações socioassistenciais com vistas à superação da condição de pobreza.

Mesmo Barbosa (2012), que apresenta a visão de que público não é somente o que seja estatal e que é preciso promover a convivência entre instituições públicas e privadas, destaca que a natureza de uma instituição como pública ou privada condiciona-se com suas

finalidades. Considerando que a finalidade das ONG's de Varginha são afetas à caridade e ao assistencialismo, não se pode atribuir a elas e aos serviços que presta uma natureza pública.

O pouco conhecimento do poder público municipal; dos diretores, funcionários e voluntários das ONG's de Assistência Municipal e dos próprios usuários perpetua a execução dessa política pela ótica do favor em detrimento à perspectiva da garantia de direitos, conforme o discurso abaixo resume de maneira inexorável a questão:

[...] existem objetivos semelhantes? Eles existem [...] é diminuir a desigualdade social daquele território, é garantir que as pessoas tenham acesso a políticas básicas. [...] Porém, o objetivo, quando ele vem da privada, ele pode até tentar, tá ele vai alcançar aquele objetivo, mas aquilo não se efetiva como direito naquele território, entendeu? As pessoas acessam, mas não pela via do direito, não pela via do público [...] as pessoas que acessarem pela via pública, aquilo tem mais chance de se efetivar como direito. [...] não basta só acessar pelo público, vai depender da via política que isso der, da formação daquelas pessoas. [...] se a gente pensar no macro, a gente tem que fazer essa relação, já é justamente pra que as pessoas acessem, mas isso não efetive enquanto direito [...] é uma relação simbiótica, com elas (ONG's) é ruim, sem elas (ONG's) a gente morre. Mas eu não vejo possibilidade das coisas acontecerem como devem... com elas (ONG's), sabe? (l. 11; 14-18; 21-22; 25; 48-49/3 e 16).

Executar ações da Assistência Social de forma alheia à perspectiva do direito e sob a ótica do favor faz com que as medidas empreendidas sejam casuísticas e não intentem a busca por transformações econômicas e políticas (COLIN *et al.*, 2002).

Insta salientar que foi possível identificar que o poder público municipal e seus equipamentos têm utilizado para a operacionalização da política de Assistência Social uma rede de ONG's que não tem papel ativo em seu planejamento e que, embora contribua realizando um trabalho, não traz nenhuma contribuição para que esse trabalho seja realizado como política pública, conforme apontaram as entrevistas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa apresentada é fruto de um trabalho que combinou estudo teórico e empírico na busca pela resposta ao seguinte problema: o que caracteriza a atuação da rede privada do SUAS e como sua coexistência com a rede pública potencializa ou limita o desenvolvimento, em âmbito municipal, da Assistência Social como política pública?

O objetivo geral da pesquisa, discutir, a partir da análise do contexto institucional do município de Varginha, MG, como a coexistência entre rede socioassistencial pública e rede socioassistencial privada promove ou desarticula, em âmbito municipal, o desenvolvimento da Assistência Social como política pública foi desdobrado em três objetivos específicos: caracterizar os sistemas locais de Assistência Social, detalhando sua forma e sua institucionalização em Varginha; analisar, sob a ótica dos assistentes sociais trabalhadores do SUAS em Varginha, o planejamento e a execução da política de Assistência Social no município; discutir como a coexistência entre rede socioassistencial pública e rede socioassistencial privada caracteriza ou descaracteriza o desenvolvimento, em âmbito municipal da Assistência Social como política pública.

Varginha se manifestou um campo fértil para a coleta de dados, sua discussão e análise, embora tenha havido dificuldade para a operacionalização da pesquisa documental, chegando mesmo a redefinir seus rumos pelo não recebimento, por parte da Prefeitura Municipal, de muitos documentos solicitados. Essa condição externa constituiu uma certa limitação à pesquisa, restringida também pela recusa de mais assistentes sociais de ONG's em participarem da mesma.

Destaca-se que a opção por entrevistar os assistentes sociais trabalhadores do SUAS no município, especialmente de garantir um representante de cada CRAS e também de outros equipamentos e serviços públicos, foi muito produtiva, já que esses trabalhadores têm relacionamento profissional contínuo com as ONG's que executam serviços afins em seu território de atuação, sendo a empiria trazida por seus relatos muito valiosa e confiável para traçar um quadro sobre a forma de atuação da rede socioassistencial privada do SUAS de Varginha.

O poder público do município estudado demonstra protagonizar a condução da política de Assistência Social. Entretanto, o serviço paralelo realizado pelas ONG's de Assistência Social e a forma como estes são utilizados e ofertados têm servido a um impedimento de seu avanço como política pública.

Esse contexto, bem como a identificação de um serviço realizado de forma não profissional e sem compartilhamento sobre os registros de seus atendimentos por parte das ONG's pode ter contribuído, inclusive, para o dado apontado no Diagnóstico Social de que os equipamentos públicos de Assistência Social do município realizam mais atendimentos do que as ONG's, havendo possibilidade de estar camuflando grupos de usuários ainda não visíveis à rede socioassistencial pública.

A característica do Sistema Local de Assistência Social de Varginha é uma estrutura em que as feições locais são desenhadas apenas a partir do atendimento às exigências da gênese do que é preconizado para os sistemas locais da política, ainda que esse atendimento seja limitado, especialmente no que se refere ao protagonismo do município em assumir de fato o dever de compor e estruturar uma equipe em quantitativo adequado para a área e com qualificação garantida por capacitação contínua.

A execução da política de Assistência Social em Varginha tem utilizado uma rede de ONG's que não trabalham na perspectiva do direito e, por vezes, trabalha no impedimento de que o usuário dos serviços assuma o protagonismo de sua vida, o que contraria o próprio Plano Municipal de Assistência Social, o qual define que toda ação da Assistência Social a ser prestada no município deve focar na perspectiva do direito, trabalhando em prol do desenvolvimento e promoção do usuário.

O mesmo Plano Municipal de Assistência Social atribui ao município a responsabilidade final por todos os níveis de Assistência prestada em seu âmbito, devendo trabalhar como seu coordenador, o que não condiz com seu papel atual de permitir ação paralela e sem supervisão de ONG's, mas o responsabiliza pela forma como estas estão prestando seus serviços.

Rede socioassistencial pública e rede socioassistencial privada em Varginha têm um relacionamento que não constitui uma integração, mas um trabalho paralelo, que, por vezes, torna-se transversal, quando o encontro de ambas se faz indispensável pela necessidade de existência ou continuidade de uma ou de outra.

A participação deficitária no CMAS e deste na gestão do FMAS, bem como dos profissionais da execução da Assistência Social no conhecimento de ambos, reflete a institucionalização, em Varginha, de uma participação formalista, a qual nega a existência de conflitos e interesses divergentes e ratifica as decisões do poder executivo.

Para o CMAS de Varginha exercer de fato seu papel deliberativo, deverão ser traçadas estratégias que promovam a participação direta de usuários e trabalhadores da Assistência Social; operacionalizem uma participação mais consciente dos próprios conselheiros, especialmente capacitando-os e incitando-os a exercer o poder de deliberação em igualdade entre representantes dos segmentos governamental e não-governamental e socializem as informações com os profissionais que executam os trabalhos nos equipamentos públicos e nas ONG's, estimulando-os a participarem das próprias reuniões do Conselho.

De concreto, ao final desse estudo, entende-se que a atuação privada no SUAS caracteriza-se por um trabalho alheio à perspectiva do direito, limita o desenvolvimento da Assistência Social como política pública e que a coexistência entre rede socioassistencial pública e privada do SUAS desarticula seu desenvolvimento, em âmbito municipal, como política pública de direito. A forma como essa desarticulação acontece é a partir da prática assistencialista e caritativa dos serviços prestados pelas ONG's que compõem essa rede, e que, em sua maioria, não trabalham na perspectiva do direito e cujos responsáveis têm como preocupação principal o atendimento a um desejo, vontade ou ideologia que não se baseia na garantia de direitos.

Praticamente todos os pontos que caracterizaram a Assistência Social como política pública no município são ações que têm no setor público o seu executor. Portanto, o serviço prestado pelas ONG's de Assistência Social de Varginha atualmente não reúne características que lhe constituam como uma política pública, cabendo destacar que o poder público municipal tem sido omissivo e permitido que essa prática assistencialista se materialize e tem até mesmo se utilizado dela para se eximir de parte de suas responsabilidades.

A prestação de Assistência Social por ONG's em Varginha tem servido à amenização das condições de vida precárias da população que utiliza seus serviços, não ao seu acesso aos direitos afins de que são signatários. O município está atrelado ao atendimento às exigências legais e utilizando as estratégias que encontra a seu alcance para esse atendimento, como, por

exemplo, a vinculação a uma organização privada, que tem contornos públicos e caracteriza-se, documentalmente, ONG, mas apresenta-se à população em geral como um setor público.

Essa peculiaridade de Varginha a enquadra como um município em que a Assistência Social é operacionalizada sem se atentar para os contornos administrativos burocráticos comuns a outras políticas públicas, conferindo-lhe um *status* de política de segunda linha em comparação às demais, não estruturante, mas emergencial.

A Assistência Social no município é uma política pública no sentido de estar fundada em imperativos legais que a sustentam e por ter como objetivo uma questão que apresenta relevância social. Entretanto, os contornos municipais dessa política inserem a discussão no contexto mais amplo da natureza da política social, que não trabalha a partir de ações que objetivem a eliminação da questão social, mas para suavizar seus reflexos e permitir a perpetuação da atual ordem social.

Ao final deste estudo, entende-se que o mesmo apresenta possibilidades de aprofundamento, sugerindo-se, por exemplo, a pesquisa direta com todas as ONG's inscritas no CMAS de Varginha, através de pesquisa documental em seus estatutos e entrevistas com seus dirigentes, como forma de identificar sua motivação de trabalho e como essa motivação se relaciona com o SUAS e a política de Assistência Social. Ainda como pesquisa específica para o município, um estudo que elucide a questão atípica da ONG que apresenta características de setor público, a qual os serviços disponibilizados pelo órgão gestor estão vinculados administrativamente, se mostrará bastante pertinente.

Outra possibilidade de pesquisa é, a partir desta, a realização de um comparativo entre Varginha e outros municípios mineiros, talvez os vinte e seis de mesmo porte aos quais o Diagnóstico Social realizado na cidade faz menção. Uma quarta possibilidade a partir da presente pesquisa, mais especificamente para a área de Serviço Social, é o estudo de como os normativos da Política Nacional de Assistência Social têm influenciado a prática profissional dos assistentes sociais a partir de um trabalho instrumental, que, focando no corte *per capita* de renda, promova a seletividade dos usuários e, pautados no conceito do SUAS, de centralidade na família, possa estar contribuindo para o retorno à responsabilização individual e familiar pelos reflexos da questão social sem proporcionar uma atuação mais transformadora que se contraponha às reais origens da desigualdade social.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 173-200.
- ALENCAR, M. M. T. de. O Trabalho do assistente social nas organizações privadas não lucrativas. In: CFESS; ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. 1 ed. Brasília: Universidade de Brasília/Centro de Educação à distância CEAD/UNB, 2010. v. 1, p. 449-460.
- ANDRADE, F. F.; ZIMMERMANN, C. R. A institucionalização da Assistência Social: a implantação do SUAS no Norte do Estado de Minas Gerais. **Acta Scientiarum**. Human and Social Sciences. Maringá, v. 33, n. 2, p. 129-137, 2011.
- AITH, F. Políticas Públicas de Estado e de Governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, M. P. D. *et al.*. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 217-246.
- BALTAZAR, M. C.. **Transformações atuais do Estado de Bem Estar Social**: programas de garantia de renda mínima, as ONG's na prestação de serviços sociais e descentralização das políticas sociais. São Paulo: UNICAMP, 1996.
- BARBOSA, P. R.; CARVALHO, A. I. de. **Organização do SUS e gestão em saúde**. [S.l.: S.n.: S.d]. Disponível em: < <http://www.uab.ufjf.br/mod/>>. Acesso em: 10 abr. 2012.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 5-45, out./dez. 1998.
- BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Política social no capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo, Cortez: 2002.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Tipificação nacional dos serviços socioassistenciais**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: MARE, 1995.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE. Secretaria da Reforma do Estado. **Organizações sociais**. Brasília, DF: MARE, 1997. Cadernos MARE da reforma do estado.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadastro único**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>>. Acesso em: 16 jun. 2014a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **ACESSUAS**. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protecao-especial-basica/programa-de-acessibilidade-ao-mundo-do-trabalho/acessuas-institucional>>. Acesso em: 16 jun. 2014b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma operacional básica – NOB/SUAS**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma operacional básica de recursos humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política nacional de Assistência Social - PNAS**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2011**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2012a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Conselho Nacional de Assistência Social**. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas/quem-somos-e-como-funcionamos>>. Acesso em: 10 jun. 2013d.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 15 abr. 2012b.

_____. Lei nº 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 absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 maio de 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 14 fev. 2013.

_____. Lei nº 12.317, de 26 de agosto de 2010. Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993, para dispor sobre a duração do trabalho do Assistente Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12317.htm>. Acesso em: 25 mar. 2013b.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 jul. 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 20 fev. 2013c.

_____. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2008.

BRECHT, B. **Elogio da aprendizagem**. Disponível em: < <http://www.mcpbrasil.org.br/o-mcp/poemas/item/178-bertold-brecht-elogio-da-aprendizagem>>. Acesso em: 15 maio 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/ENAP, 1996. 28 p. (Texto para discussão, n. 9).

_____, L. C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. In: **Revista do Serviço Público**, v.1, n.1, jan. 2001.

_____, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C., (Org). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 15-48.

BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília, DF: Editora da UNB, 2002. v. 2.

BOSCHETTI, I. Assistência Social: os limites à efetivação do direito. **Revista Katálysis**, Florianópolis, n. 4, p. 65-74, 1999.

_____. **Seguridade social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social. Brasília, DF: Letras Livres: Editora da UnB, 2006.

_____. **Seguridade social no Brasil**: conquistas e limites à sua efetivação. Brasília, DF: Departamento de Serviço Social da UNB, 2010.

BUCCI, M. P. D. Conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. D. *et al.*. (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 01-49.

CAMPEMISA SOCIAL. **LBA**: referência da Assistência Social no Brasil. [S.l.: S.n.: S.d].

Disponível em: <

<http://www.capemisasocial.org.br/capemisasocial/Paginas/LBAReferencianaHistoriadaAssistenciaSocialnoBrasil.aspx>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

CASTRO, J. A. **Estado, terceiro setor e Serviço Social**: relações e mediações no contexto neoliberal. Pará: Universidade da Amazônia, 2001.

CAVALCANTE, A. A. et. al. **O Serviço Social no SUAS frente à proposta de ampliação de direitos na relação de produção capitalista**. Disponível em: <

http://www.estudosdotrabalho.org/anais-vii-7-seminario-trabalho-ret-2010/almira_almeida_cavalcante_e_outros_o_servico_social_no_suas_frente_a_proposta_ampliacao_direitos_relacao_producao.pdf>. Acesso em: 18 maio 2013.

CERQUEIRA, F. G. **A questão social no Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

COLIN, D. R. A. **et al.** As possibilidades e os limites do controle social da política de assistência social no estado do Paraná. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. 3., 2002. Niterói. **Anais...** Niterói: ABCP, 2002.

COLLOZZI, I. Política sociale e terza dimensione. In: DONATI, Pierpaolo (1985). **Le frontiere della politica sociale, redistribuzione e nueva cittadinanza**, [S.l.: s.n.], 1985.

CONH. A. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org). **Viagem incompleta: a experiência brasileira**. São Paulo: SENC, 2000.

COSTA NETO, P. L. O. **Estatística**. São Paulo: Edgard Blücher, 1977

COSTA, S. F. O Serviço Social e o terceiro setor. **Serviço Social em Revista**, Londrina, PR, v.7, n.02, 2005.

DERANI, C. Política pública e a norma política. In: BUCCI, M. P. D. *et al.*. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 131-142.

DIMMAGIO, P. J.; ANHEIER, H. K. The sociology of nonprofit organizations and sectors. **Annual Review of Sociology**, v. 16, p.137-159, 1990.

DI PIETRO, M. S. Z. Privatização e o novo exercício de funções públicas por particulares. In: MOREIRA NETO, D. F. (Coord.). **Uma avaliação das tendências contemporâneas do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. *Welfare State*, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 6, fev. 1988.

FALEIROS, V. P. **A política social do Estado capitalista**: as funções da previdência e da assistência sociais. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

FAORO, R. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Globo, 1975.

FERREIRA, A. B. H. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009.

FERRERA, M. **Le trappole del welfare**. Bolonha: Il Mulino, 1998.

FLEURY, S. **Estado sem cidadão**: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

GIDDENS, A. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresa**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

_____. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresa**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GONÇALVES, A. Políticas públicas e a ciência política. In: BUCCI, M. P. D. *et al.* (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 75-96.

GROTTI, D. A. M. Parcerias na administração pública. **Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS**, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 31-113, jan./jun. 2012.

GUIMARÃES, C. P. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: um novo marco regulatório em pauta. In: **III Jornada Internacional de Políticas Públicas**: questão social e desenvolvimento no século XXI. São Luís: UFMA, 2007. Disponível em:

<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoA/d0b0eabd260273e9ea63Christiane_Passos.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico**: uma perspectiva crítica. Tradução de José Ricardo Brandão Azevedo e Maria José Cyhlar Monteiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, – 7ª reimpressão, p. 1-60; 193-233; 381-407, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 22 fev. 2013.

KAIROS DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Diagnóstico social de Varginha**. Disponível em: <<http://www.kairos.srv.br/varginha/apresentacao.html>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

LONARDONI, E.; GIMENES, J. G.; SANTOS, M. L. **O processo de afirmação da Assistência Social como política social**. [S.l.: s.n.: s.d]. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm>. Acesso em: 20 fev. 2013.

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social**: identidade e alienação. 14 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MEDEIROS, M. **A trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990: texto para discussão n° 852. Brasília: IPEA, 2001.

MEDEIROS, P. H. R. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. **Organização & Sociedade**, v. 13, n. 37, 143-160, 2006.

MELO, C. B. **Curso de direito administrativo**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: MERTON, R. K. **Sociologia**: teoria e estrutura. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Trabalho e Desenvolvimento Social. **Conselho Estadual de Assistência Social**. Belo Horizonte: Subsecretaria de Assistência Social, [S.d]. Disponível em: < <http://www.conselhos.mg.gov.br/ceas/>>. Acesso em 26 jun. 2014.

MINAYO, M. C. S. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. de S. (Org.) *et al.* **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MONTAÑO, C. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012a.

_____. **Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012b.

MOTA, A. E. A centralidade da Assistência Social brasileira nos anos 2000. In: MOTTA, A. E. (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre o Estado, política e sociedade**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1993.

OLIVEIRA, D. C. Análise de conteúdo temático-categorial: uma proposta de sistematização. **Revista de enfermagem**, v. 16, n. 4, p. 569-576, 2008.

OLIVEIRA, M. H. **Assistência social: do discurso do Estado à prática do serviço social**. Florianópolis: Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, 1996.

PAULA, R. F. S. Proteção social, seguridade Social e Assistência Social: informes acerca dos debates que marcaram o final de 2009. **Serviço Social & Sociedade** [online]. n.101, p. 184-190, 2010.

PERONI, V. Reforma do Estado e a tensão entre público e privado. **Revista Soberania Popular**, n. 1, p. 218-241, 2008.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, 2001.

PINHO, J. A. G. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**, v. 5, n. 12, 59-79, 1998.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo, Ed. Martins Fontes, 1977.

RAICHELIS, R. Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. **Serviço Social & Sociedade** [online]. n.116, p. 609-635, 2013.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SERVA, M.; JAIME JR., P. Observação participante e pesquisa em administração: uma postura antropológica. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 1, p. 64-79, 1995.

SILVA, J. A. F. **Serviço Social e Sistema Único de Assistência Social (SUAS): reflexões sobre o trabalho profissional**. Disponível em: <seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/download/7443/5751> Acesso em: 26 mar. 2013.

SILVA, M. O. da S. Pobreza, desigualdade e política pública: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, jul./dez. 2010.

SIMIONATTO, I.; LUZA, E. Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais. **Textos e Contexto**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 215 - 226, ago./dez. 2011.

SOUSA, R. A.; GOMES, R. S.; ARAÚJO, D. T. **Políticas públicas na educação infantil: um diálogo entre Estado e Sociedade Civil, intermediado pelas práticas neoliberais**. Disponível em: <www.cchsa.ufpb.br/index.php?option=com_docman.gid.htm> Acesso em: 06 fev. 2013.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, 20-45, 2006.

SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 173-200.

SPOSATI, A. O. A Assistência Social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, A. O.; FALCÃO, M. C.; TEIXEIRA, S. M. F. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 1995. p. 5-29.

_____. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**; MDS: UNESCO, 2009. p. 13-56.

SPRADLEY, J. **Participant observation**. Nova York: Holt, Rinehart & Winston, 1980. p. 27-35.

TERCEIRO SETOR. INFO. **Associações e fundações**. Disponível em: <http://terceiro-setor.info/mos/view/Associa%C3%A7%C3%B5es_e_Funda%C3%A7%C3%B5es/>. Acesso em: 14 out. 2013.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2013.

TEIXEIRA, S. M. F. Assistência na Previdência Social: uma política marginal. IN: SPOSATI, A. O.; FALCÃO, M. C.; TEIXEIRA, S. M. F. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 1995. p. 30-103.

VARGINHA. Lei nº 2.716, de 5 de março de 1996. Cria o Fundo Municipal de Assistência Social. **Diário Oficial [do] Município**, Varginha, MG, 5 mar. 1996. Disponível em: <<http://www.varginha.mg.gov.br/legislacao-municipal/leis/83-1996/2103-lei-2716>>. Acesso em: 10 jun. 2014a.

_____. Lei nº 2.717, de 5 de março de 1996. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS. **Diário Oficial [do] Município**, Varginha, MG, 5 mar. 1996. Disponível em: <<http://www.varginha.mg.gov.br/legislacao-municipal/leis/83-1996/2102-lei->

2717>. Acesso em: 10 jun. 2014b.

_____. Lei nº 5.264, de 25 de novembro de 2010. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS. **Diário Oficial [do] Município**, Varginha, MG, 25 nov. 1996. Disponível em: < [http://www.varginha.mg.gov.br/legislacao-municipal/leis/333-2010/7090-lei-no-5264-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-de-assistencia-social-cmas-e-das-outras->](http://www.varginha.mg.gov.br/legislacao-municipal/leis/333-2010/7090-lei-no-5264-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-de-assistencia-social-cmas-e-das-outras-). Acesso em: 10 jun. 2014c.

_____. **Plano Municipal de Assistência Social de Varginha – 2014 a 2016**. Varginha, 2014d.

VIOLIN, T. C. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública**: uma análise crítica. 2. ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**. [online]. n.110, p. 288-322, 2012.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista

Título da Pesquisa: O Público e o Privado no Sistema Local de Assistência Social do Município de Varginha, MG.

Pesquisadora Responsável: Valéria Aparecida Naves Damião. **Data:** ___/___/____.

1) Atua na rede socioassistencial: () Pública () Privada () Ambas

2) (Apenas para assistentes sociais da rede socioassistencial pública) Como ocorre seu relacionamento profissional com as ONG`s de Assistência Social (descrever os motivos do relacionamento; sua natureza; possíveis reuniões e trabalhos em parceria; pontos fortes e pontos fracos) que compõem seu território de atuação?

3) (Apenas para assistentes sociais da rede socioassistencial privada) Como ocorre seu relacionamento profissional com as instituições públicas de Assistência Social (descrever os motivos do relacionamento; sua natureza; possíveis reuniões e trabalhos em parceria; pontos fortes e pontos fracos) que compõem seu território de atuação?

4) (Apenas para assistentes sociais da rede socioassistencial privada) Quais os objetivos institucionais da ONG em que você trabalha (deve mencionar os objetivos formais ou declarados, bem como os objetivos para os quais converge a atuação com os usuários)?

5) (Apenas para assistentes sociais da rede socioassistencial privada) Há divergência entre os objetivos do SUAS e os objetivos institucionais da ONG em que você trabalha? Se sim, quais e por que isso ocorre?

6) Em sua opinião, quais as diferenças e semelhanças entre os objetivos das instituições públicas e as ONG's de Assistência Social que atuam em Varginha?

7) Quais as contribuições diretas apresentadas pelas ONG's de Assistência Social de Varginha para o planejamento e execução dessa política pública a nível municipal?

8) Em sua opinião, quais as semelhanças e diferenças, na rede pública e privada do SUAS de Varginha, no que se refere a:

a) Critério para ingresso dos usuários? _____

b) Seleção dos usuários? _____

c) Divulgação dos serviços prestados? _____

9) Você acredita que os usuários das ONG's de Assistência Social de Varginha enxergam essas instituições como espaços públicos não-estatais ou como espaços solidários e caritativos? Por quê?

10) **(Apenas para assistentes sociais da rede socioassistencial pública)** Avalie o conhecimento sobre o SUAS e identificação com o próprio por parte das instituições que compõem sua rede socioassistencial privada de Varginha. Como isso impacta a Assistência Social enquanto política pública?

11) **(Apenas para assistentes sociais da rede socioassistencial privada)** Avalie o conhecimento sobre o SUAS e identificação com o mesmo por parte dos diretores, funcionários e voluntários da ONG em que você trabalha. Como isso impacta a Assistência Social enquanto política pública?

12) Como as ONG's de Assistência Social de Varginha contribuem com o SUAS na implantação da Assistência Social como política pública?

13) Como as ONG's de Assistência Social de dificultam a implantação da Assistência Social como política pública?

14) **(Apenas para assistentes sociais da rede socioassistencial privada)** Como a ONG de Assistência Social em que você trabalha contribui com o SUAS na implantação da Assistência Social como política pública?

15) (Apenas para assistentes sociais da rede socioassistencial privada) Vc acredita que a ONG de Assistência Social em que você trabalha dificulta de alguma forma a implantação da Assistência Social como política pública? Como?

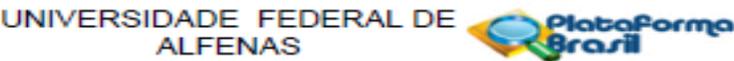
16) O poder público municipal, especialmente o legislativo e executivo ou seus representantes, utiliza a rede socioassistencial privada do SUAS de forma a potencializar a Assistência Social como política pública? Por quê?

17) Em relação ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), você tem conhecimento se:

- Está constituído formalmente? _____
- Há recursos alocados nele? _____. Se sim, qual valor? _____
- Quem aloca os recursos? _____
- Como ocorre sua gestão e qual o papel desempenhado pelo CMAS na prática? _____

18) De forma resumida, quais são os pontos fortes e os pontos fracos no Sistema Local de Assistência Social do município de Varginha?

ANEXO A – Parecer consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa⁴⁰

| | | | | | | | | | | | | |
|---|--|---------------------------------------|-----------------|----------------|--------------------|--|--------|--|--|-------------------------|--------------------|---------------------------------------|
|  <p style="margin: 0;">UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS</p> | | | | | | | | | | | | |
| PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP | | | | | | | | | | | | |
| DADOS DO PROJETO DE PESQUISA | | | | | | | | | | | | |
| Título da Pesquisa: O Público e o Privado no Sistema Local de Assistência Social do Município de Varginha, MG. | | | | | | | | | | | | |
| Pesquisador: Valéria Aparecida Naves Damilão | | | | | | | | | | | | |
| Área Temática: | | | | | | | | | | | | |
| Versão: 3 | | | | | | | | | | | | |
| CAAE: 25458313.7.0000.5142 | | | | | | | | | | | | |
| Instituição Proponente: UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS - UNIFAL-MG | | | | | | | | | | | | |
| Patrocinador Principal: Financiamento Próprio | | | | | | | | | | | | |
| DADOS DO PARECER | | | | | | | | | | | | |
| Número do Parecer: 568.701 | | | | | | | | | | | | |
| Data da Relatoria: 07/04/2014 | | | | | | | | | | | | |
| Apresentação do Projeto: Avaliação por entrevista semi-estruturada da relação das assistentes sociais municipais com as organizações privadas de assistência. | | | | | | | | | | | | |
| Objetivo da Pesquisa: Investigar a opinião das assistentes sociais públicas sobre a interação com ONGs assistenciais. | | | | | | | | | | | | |
| Avaliação dos Riscos e Benefícios: riscos mínimos e benefícios indiretos. | | | | | | | | | | | | |
| Comentários e Considerações sobre a Pesquisa: A metodologia escolhida é adequada aos objetivos da pesquisa. | | | | | | | | | | | | |
| Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória: O TCLE e os termos de aceitação da secretária municipal de assistência social e do conselho municipal de assistência social estão adequados. | | | | | | | | | | | | |
| Recomendações: | | | | | | | | | | | | |
| Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações: Não há pendências. | | | | | | | | | | | | |
| Situação do Parecer: Aprovado | | | | | | | | | | | | |
| Necessita Apreciação da CONEP: Não | | | | | | | | | | | | |
| Considerações Finais a critério do CEP: O CEP acata o parecer do relator. | | | | | | | | | | | | |
| ALFENAS, 26 de Março de 2014 | | | | | | | | | | | | |
| <table border="0" style="width: 100%; font-size: small;"> <tr> <td colspan="2">Endereço: Rua Gabriel Monteiro da Silva, 700</td> <td>CEP: 37.130-000</td> </tr> <tr> <td>Bairro: centro</td> <td>Município: ALFENAS</td> <td></td> </tr> <tr> <td>UF: MG</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Telefone: (35)3299-1318</td> <td>Fax: (35)3299-1318</td> <td>E-mail: comite.etica@unifal-mg.edu.br</td> </tr> </table> | Endereço: Rua Gabriel Monteiro da Silva, 700 | | CEP: 37.130-000 | Bairro: centro | Município: ALFENAS | | UF: MG | | | Telefone: (35)3299-1318 | Fax: (35)3299-1318 | E-mail: comite.etica@unifal-mg.edu.br |
| Endereço: Rua Gabriel Monteiro da Silva, 700 | | CEP: 37.130-000 | | | | | | | | | | |
| Bairro: centro | Município: ALFENAS | | | | | | | | | | | |
| UF: MG | | | | | | | | | | | | |
| Telefone: (35)3299-1318 | Fax: (35)3299-1318 | E-mail: comite.etica@unifal-mg.edu.br | | | | | | | | | | |

⁴⁰ O processo de submissão ao Comitê de Ética constituiu exigência acadêmica, considerando a Resolução N° 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, que determina que projetos de pesquisa envolvendo seres humanos sejam submetidos à apreciação. Assim, o projeto de pesquisa que precedeu o este relatório foi cadastrado na Plataforma Brasil, analisado pelo respectivo comitê, após o que foram solicitadas adequações (autorizações dos gestores das instituições co-participantes), sendo que, após o atendimento a essas, o projeto foi aprovado.

ANEXO B – Competências do CMAS de Varginha a partir da Lei Municipal Nº 5.264/2010

Art. 2º Respeitadas as competências exclusivas do Legislativo Municipal, compete ao Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS:

I - aprovar, acompanhar, avaliar e fiscalizar a Política Municipal de Assistência Social, elaborada em consonância com a Política Estadual de Assistência Social e a Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e com as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social, acompanhando a sua execução;

II - aprovar, acompanhar, avaliar e fiscalizar o Plano Municipal de Assistência Social e acompanhar a sua execução;

III - zelar pela implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, buscando suas especificidades e efetiva participação dos segmentos de representação no Conselho;

IV - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada, no campo da assistência social, exercendo essas funções num relacionamento ativo e dinâmico com os órgãos gestores, resguardando-se as respectivas competências;

V - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social, a ser encaminhada pelo Poder Executivo Municipal à Câmara Municipal;

VI - aprovar, acompanhar, avaliar e fiscalizar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, tanto os recursos próprios, quanto os oriundos da esfera do governo estadual e/ou federal, alocados no Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS;

VII - acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como, os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços sócio-assistenciais, programas e projetos aprovados nas Políticas de Assistência Social Nacional, Estadual e Municipal;

VIII - aprovar o plano de capacitação de recursos humanos, para a área de assistência social, de acordo com as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social - SUAS (NOB-SUAS) e Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS);

IX - inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social de âmbito Municipal e propor ao Conselho Nacional de Assistência Social, o cancelamento de registro

das mesmas que incorrerem em descumprimento dos princípios previstos no art. 4º da LOAS e em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos;

X - acompanhar o alcance dos resultados dos pactos estabelecidos com a rede prestadora de serviços da Assistência Social, para a proteção social básica e a proteção social especial;

XI - aprovar o Relatório Anual de Gestão;

XII - elaborar e publicar seu Regimento Interno, o conjunto de normas administrativas definidas pelo Conselho, com o objetivo de orientar o seu funcionamento;

XIII - aprovar critérios de partilha de recursos, respeitando os parâmetros adotados na LOAS e explicitar os indicadores de acompanhamento;

XIV - aprovar o pleito de habilitação do Município;

XV - aprovar a Declaração do gestor Municipal, comprovando a estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento do benefício de prestação continuada/BPC e benefícios eventuais;

XVI - emitir declaração comprovando o funcionamento da sistemática de monitoramento e avaliação de proteção social básica e proteção social especial;

XVII - emitir declaração comprovando a existência de estrutura e de técnico de nível superior responsável pela Secretaria Executiva, do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS;

XVIII - analisar e emitir parecer conclusivo acerca da regularidade de aplicação dos recursos, no âmbito da Assistência Social;

XIX - aprovar o Plano de Ação e o Demonstrativo Sintético Físico-financeiro anual do governo Federal no Sistema Único de Assistência Social - SUAS/WEB;

XX - aprovar o Plano de Serviços e o Demonstrativo Anual Físico-financeiro da Execução da Receita e da Despesa do Governo Estadual no SIGCON-MG;

XXI - convocar, num processo articulado com a Conferência Estadual e Nacional, a Conferência Municipal de Assistência Social, bem como, aprovar as normas de funcionamento da mesma e constituir a Comissão Organizadora e o respectivo Regimento Interno;

XXII - encaminhar as deliberações da Conferência realizada a cada 02 (dois) anos, aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos;

XXIII - aprovar os instrumentos de Informação e Monitoramento instituído pelos Governos Estadual e Federal;

XXIV - propor ações que favoreçam a interface e superem a sobreposição de programas, projetos, benefícios e serviços;

XXV - divulgar e promover a defesa dos Direitos Sócio-Assistenciais;

XXVI - acionar, quando necessário, o Ministério Público, como instância de defesa e garantia de suas prerrogativas legais (VARGINHA, 2014d, p. 01-03).