



3º Encontro Internacional de Política Social
10º Encontro Nacional de Política Social
Tema: “Capitalismo contemporâneo: tendências e desafios
da política social”
Vitória (ES, Brasil), 22 a 25 de junho de 2015

Eixo: Análise, avaliação e financiamento das políticas públicas.

A complementariedade na Política de Assistência Social
no município de Serra (ES)

Natália de Paula Couto¹

Desirée Cipriano Rabelo²

Resumo

Debate a complementariedade na Política de Assistência Social a partir do levantamento das parcerias realizadas pelo município da Serra (ES) entre 2001-2013. A análise considerou as particularidades atuais do capitalismo e seus rebatimentos nas políticas sociais no Brasil. No período pesquisado o número de entidades parceiras da Secretaria de Assistência Social municipal cresceu 133,3% sem a correspondente evolução dos mecanismos de monitoramento e avaliação dessas parcerias. De maneira inequívoca, a tendência tem sido as ações do Estado se tornarem complementares e subsidiárias, enquanto as entidades se caracterizam como forma primeira de viabilização do atendimento das necessidades sócio assistenciais do cidadão.

Palavras-chaves: Assistência Social. Complementariedade. Parcerias. Município da Serra. Espírito Santo.

Abstract

Discussing the complementarity in the Brazilian Social Welfare Policy considering the partnerships carried out of in Serra city (ES) from 2001 to 2013. The analysis took into account the current particularities of capitalism and its repercussions in social policies in Brazil. The results show that the number of NGOs offering social services as partners of the municipality increased by 133,3%. However, the monitoring and evaluation of those partnerships are fragile. Definitely, the trend has been the State's actions become complementary and subsidiaries while the non-governmental organization are the first way to serve the social assistance needs.

Keywords: Social Assistance. Complementarity. Partnerships. Municipality of Serra. Espírito Santo.

INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) prevê a complementariedade entre as ações governamentais e não governamentais na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios (BRASIL, 2004). As normativas da área definem o caráter complementar que deve

¹ Mestre em Política Social. Analista Legislativo - Serviço Social na Câmara Municipal de Vitória. Currículo Lattes: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4291110T5>>.

² Doutora em Comunicação Social. Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES, Brasil). Currículo Lattes: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4760560H1>> .

caracterizar essas ações, de modo a garantir a primazia do Estado na condução da política em cada esfera de governo e a submissão, por parte das organizações da sociedade civil (OSCs)³, aos princípios e diretrizes que orientam o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No Brasil, muitos serviços, programas e projetos da PNAS tem sido realizada pelas organizações que integram a rede socioassistencial do SUAS. O município de Serra - Região Metropolitana da Grande Vitória, no Espírito Santo (ES), confirma esse quadro e oferece elementos para a reflexão.

Tendo como foco a evolução das parcerias realizadas entre a Secretaria Municipal de Assistência Social da Serra (SEMASSE)⁴ (ES) e as entidades não governamentais de Assistência Social para execução de serviços, programas e projetos nos níveis de Proteção Social Básica e Especial da Política de Assistência Social (PAS) de 2001 a 2013, buscou-se, ainda, identificar: o caráter das organizações; o nível de proteção social em que elas atuam; os mecanismos de publicização, os de transparência e de controle social dessas parcerias.

O estudo de caráter qualitativo partiu do levantamento bibliográfico sobre os fundamentos e impactos do neoliberalismo no Brasil e na PAS. A pesquisa documental posterior debruçou-se sobre: a) em nível nacional as diretrizes sobre a complementaridade expressas na LOAS (BRASIL, 1993), PNAS (BRASIL, 2004), SUAS (BRASIL, 2005; BRASIL, 2011b), NOB SUAS (BRASIL 2005; BRASIL, 2012), NOB-RH (BRASIL, 2006) e os relatórios das Conferências Nacionais de Assistência Social (CNAS); b) em nível municipal, os arquivos da SEMASSE, além dos relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social da Serra (CMAS-Serra). Foram identificados e analisados os planos municipais (com exceção dos anos 2001, 2002 e 2010), os relatórios de gestão a partir do ano de 2005, além dos termos de convênios firmados em 2013. Referente às CMAS-Serra foram localizados apenas os relatórios dos anos 2009, 2011 e 2013. De forma complementar também foram identificados e analisados os Relatórios de Gestão e das Diretrizes para a área de Infância e Adolescência da Serra e as informações sobre o município disponibilizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI-MDS). Com base nos dados obtidos nesses documentos foi possível traçar um painel bastante confiável sobre a evolução das parcerias ao longo de 13 anos. Entretanto, como comentaremos

³ Usamos indistintamente a denominação *entidades de Assistência Social* (conforme PNAS) e *organizações da sociedade civil* (OSCs) seguindo a legislações em vigor, a exemplo das leis nº 9.790 de 1999, nº 13.019 de 2014.

⁴ Embora cientes das várias denominações do órgão gestor de Política de Assistência Social na Serra ao longo dos anos, neste trabalho usamos apenas a denominação mais recente – independente do período.

adiante, ainda é crônica a falta de apreço à documentação, o que afeta o próprio monitoramento e aperfeiçoamento da política.

Para o tratamento dos dados, recorreremos à Análise de Conteúdo. Realizou-se a leitura dos documentos e organização de fichamentos com informações-síntese, seguida pela listagem de palavras ou expressões-chave que conduzissem nossa análise (BARDIN, 2004). A discussão de fundo: as parcerias ocorrem em consonância com as legislações ou são meras transferências de responsabilidades? Como a questão se manifesta concretamente nos municípios, como a Serra? Na primeira parte do artigo tratamos dos fundamentos do neoliberalismo, seu rebatimento no Brasil e, em especial, na política social. Os dados empíricos da pesquisa estão detalhados na segunda parte. A discussão de outros elementos como o controle social e a avaliação das parcerias e o caráter religioso das organizações parceiras compõe o último bloco do artigo, antecedendo as conclusões.

O NEOLIBERALISMO, SEUS IMPACTOS NO BRASIL E NA POLÍTICA SOCIAL

No contexto de crise do capital da década de 1970 e fortalecimento das ideias neoliberais, novas perspectivas se apresentaram no debate da política social. Do ponto de vista da sua fundamentação doutrinária o neoliberalismo defende a ideia do individualismo; do apego às liberdades individuais; da apologia à intensa competição social, baseada numa suposta livre concorrência do mercado; da visão do Estado como um “mal necessário”. Dois autores destacam-se na gênese desse pensamento, Hayek (1987) e Friedman (1974) que defendiam a contrarrevolução capitalista em escala planetária por meio de medidas anti-keynesianas, ou seja, dos mecanismos estatais de planejamento da economia, prevalentes no século XX. Nessa lógica, a ação do Estado no campo social deveria restringir-se à caridade pública, de preferência em caráter complementar à caridade privada.

No Brasil, o ideário neoliberal se impõe na última década do século XX, provocando um desmonte gradual de direitos sociais conquistados notadamente na Constituição de 1988. A focalização nas populações ou grupos carentes, a privatização e a descentralização, são os traços comuns que configuram o perfil neoliberal de política social (DRAIBE; HENRIQUE, 1993; SOARES, 2002; BEHRING, 2009) – e todos eles se expressam de forma contundente nas parcerias. A focalização está presente no estabelecimento de parcerias visando ações pontuais, para públicos específicos, restringindo o escopo universalizante. Já a privatização é clara nos mecanismos para transferência da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios para

o chamado “terceiro setor” e suas organizações, em detrimento do Estado. A descentralização ocorre pelo repasse de responsabilidades para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, que configuram o setor público não estatal.

Diante do “diagnóstico” da baixa capacidade estatal de implementação de políticas sociais por parte do Estado, fortaleceram-se experiências de execução de projetos sociais pelo chamado “terceiro setor”: cada vez mais, pessoas e organizações civis foram convocadas pelo poder público para participarem da provisão de bens e serviços sociais (SILVA *et al.*, 2005). Essa lógica de desresponsabilização do Estado no tratamento na área social acaba por contribuir para a refilantropização da assistência social, aponta Yazbek (1995). A filantropia, neste contexto, se apresenta com novas faces estratégicas e um discurso atualizado na defesa da qualidade dos bens e serviços oferecidos, parecendo ganhar atualidade uma perspectiva “modernizadora”, sobretudo na dimensão gestonária das instituições filantrópicas. Muitas vezes, as OSCs passam a se adaptar às prioridades governamentais, realizando uma “[...] ruptura com muitos dos propósitos filantrópicos espiritualistas pelos quais foi criada [...]”. Dentre as razões para tal adaptação está a necessidade da captação dos recursos, cujo risco é de tornar-se uma atividade essencial e um fator orientador da filosofia e da missão da própria organização (MONTAÑO, 2007, p. 207).

A COMPLEMENTARIEDADE NA PNAS

Avanços consideráveis foram conquistados na área da Assistência Social desde 1988, quando da instituição da Seguridade Social Brasileira. Entretanto, não se deve desconsiderar que todo o processo de regulamentação da Assistência Social foi e é permeado por relações de força, por diferentes perspectivas ideológicas, interesses e poder que influenciam, inclusive quando o tema é complementariedade. As normas e diretivas na área da Assistência Social não eliminaram a ação das entidades na execução de projetos, programas e serviços, mas indicaram o esforço no sentido de melhor delimitar essa relação de complementariedade, estabelecendo o controle social, a avaliação e o monitoramento como elementos importantes no desenvolvimento das ações realizadas em parceria com as OSCs e evidenciando as diferentes perspectivas em jogo.

Nos debates relativos à complementariedade realizados nas CNAS, a tônica tem sido considerar a descentralização como um processo que implica no estabelecimento de novas relações entre as três esferas de governo e não como mero repasse de responsabilidades. De

forma sistemática, os relatórios apontaram a necessidade das entidades de Assistência Social obedecerem aos critérios estabelecidos pelos conselhos, de garantir o caráter público na prestação de serviços assistenciais, do Estado tornar público os critérios de parceria, bem como a de disponibilizar sistemas de informação *on line* e outros meios sobre as ações da rede socioassistencial e dados sobre a gestão do SUAS, para possibilitar o controle social, avaliação e efetivação das ações (BRASIL, 2013).

A Complementariedade na PAS da Serra

Sob a ótica do SUAS, o município da Serra é classificado como de gestão plena, ou seja, é de sua responsabilidade a oferta de serviços em todos os níveis de proteção. Em 2013, a SEMASSE atuava por meio das: Gerência de Gestão da Assistência Social (responsável por assessorar a formulação, planejamento, coordenação e execução da PAS, assim como monitorar e avaliar os programas, projetos e serviços da política); Gerência de Proteção social básica e Gerência de Proteção social especial (envolvidas na organização e operacionalização dos serviços, programas e projetos da PNAS, lidam cotidianamente com as entidades parceiras); e a Gerência de Financiamento (responsável pela coordenação dos fundos municipais da Assistência Social e da infância e adolescência) (SERRA, 2012b). Para a operacionalização da PAS, em 2013 o município estava dividido em 13 territórios nos quais funcionavam nove CRAS. A rede socioassistencial era constituída de programas, projetos, benefícios e serviços governamentais e não governamentais, segundo o nível proteção, em conformidade com os documentos de gestão (SERRA, 2012b). O exame do Plano Municipal 2012-2013 indicou que, naquele período, as OSCs já respondiam por boa parte da oferta das ações da Proteção Social Básica da Serra.

Em 2013, dos 25 serviços, programas e projetos, no nível de proteção social básica oferecidos pela PM-Serra, apenas seis eram executados diretamente pelo órgão. Ações estratégicas na PNAS, como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) - executado nos CRAS municipais – e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) eram todas executadas por entidades parceiras. Já no nível de proteção especial, dos 23 serviços, programas e projetos ofertados em 2013, apenas cinco eram executados diretamente pela PM-Serra (SERRA, 2012b).

A análise dos convênios em vigor em 2013 revelou um modelo comum de estruturação dos contratos. Em todos foi ressaltada a obrigatoriedade das entidades em atender às diretrizes

do SUAS, às normas legais em vigência e às orientações da Secretaria para que assumam a condição de parceiras da política pública de Assistência Social. Dentre as atribuições da SEMASSE estabelecidas nos contratos estão às relativas aos recursos financeiros. Em resumo, os convênios no ano de 2013 foram firmados em conformidade ao preconizado pela PNAS, reforçando a necessidade do acompanhamento e avaliação dos serviços, dentre outros aspectos. É possível supor que o próprio instrumento foi sendo aperfeiçoado ao longo dos anos para atender as novas regulamentações da área – entretanto caberia uma análise mais detalhada sobre o cumprimento das exigências do acordo firmado entre as entidades parceiras de Assistência Social e a SEMASSE.

Evolução da complementaridade de 2001 a 2013

Apesar das falhas na documentação relativa à PAS da Serra, foi possível traçar um painel bastante confiável sobre a evolução da complementariedade do município ao longo de 13 anos⁵ (SERRA, 2003, 2006, 2007, 2008, 2009a, 2009b, 2010, 2011, 2012a, 2012b). Tendo como referências o período de 2001 a 2013, identificamos um crescimento 133,3% no número de entidades parceiras, sendo que essa tendência se acentua especialmente a partir do ano de 2008. Especificamente entre 2001 a 2006 ocorreram pequenas oscilações no número de entidades parceiras. O aparente decréscimo registrado em 2007 deve-se, provavelmente, à falta de documentação sobre aquele ano. É importante registrar que em agosto de 2005 a Serra havia se habilitado à gestão plena do SUAS, assumindo a responsabilidade dos serviços em todos os níveis de proteção. Aparentemente, diante do aumento da demanda, o município respondeu com mais parceiras.

Entre 2001 e 2013, o total de 27 entidades atuaram como parceiras do Poder Público na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios da PAS da Serra. A relação dessas organizações ao longo dos anos está sintetizada no Quadro I.

⁵ Neste levantamento desconsideramos as entidades parceiras apenas uma vez, ou um ano. O número de entidades não corresponde ao número de convênios firmados com a SEMASSE, já que pode haver mais de um convênio com a mesma entidade. Como não foram encontradas informações relativas ao ano 2007 em nenhum dos documentos consultados, consideramos que as organizações parceiras em 2006 e 2008 também o foram no ano de 2007. Porém não foi possível esclarecer completamente todos os casos, como o da Fundação Metodista e o da Fundação Nova Esperança, que não são mencionadas em nenhum documento de 2008, não havendo como precisar se elas deixaram de realizar parceria com a SEMASSE naquele ano ou no anterior (SERRA, 2006, 2007, 2008, 2009).

Quadro I – Evolução das entidades parceiras entre 2001 a 2013

Entidade de Assistência Social parceira da SEMASSE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fundação Metodista de Ação Social e Cultural	X	X	X	X	X	X							
Sociedade Brasileira de Cultura Popular Cidade do Garoto	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sociedade Civil Casa de Educação Padre Gailac	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fundação Nova Esperança			X	X	X	X							
Casa do Amparo a Criança Carente de Vila Nova de Colares			X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Fundação Educacional Monte Belo						X	X	X	X	X	X	X	X
Fundação Fé e Alegria									X	X	X	X	X
Cáritas Arquidiocesana	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Associação Beneficente Casa da Mulher								X	X	X	X		
Lar Semente do Amor	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Núcleo de Desenvolvimento Humano – Estação Conhecimento											X	X	X
Ordem Religiosa Escolas Pias									X	X	X	X	X
Pestalozzi	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
APAE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Clube da Boa Convivência de Laranjeiras	X	X	X					X	X	X	X	X	X
Profis						X	X	X	X	X	X		
Lar Menino São João Batista			X	X	X				X	X	X	X	X
Lar Batista Albertine Meador	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Centro de Apoio ao Cidadão						X	X	X	X	X	X	X	X
Recuper Lixo								X	X	X	X		
Centro Social								X	X	X	X	X	X
Associação Maria Zerbato de Amparo à Criança								X	X	X	X	X	X
Associação Lar da Terceira Idade Professor Coelho Sampaio										X	X	X	X
Instituto Franciscano									X	X	X	X	X
Abrigo de Idosos Abel Lino Portela									X	X	X	X	X
Abrigo Lar Pouso da Esperança									X	X	X	X	X
Associação Cultural Girassol								X	X	X	X	X	X

Fonte: Serra (2003,2006, 2007, 2008, 2009a, 2009b, 2010, 2011, 2012a, 2012b).

Uma primeira observação decorrente do Quadro I é a duração ou constância de várias parcerias (mesmo que anualmente os contratos sejam renovados): algumas delas remontam ao ano de 2001. Em relação ao Poder Público, essa “longevidade” da relação parece indicar uma firme resolução de não assumir os serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos pelas entidades privadas. Em relação às entidades, este período registra muitas mudanças no marco legal do chamado “terceiro setor”. Consequentemente, sua relação com o Poder Público,

no caso a SEMASSE, também foi alterada. E as entidades privadas precisaram moldar-se como verdadeiras empresas para seguir “vendendo” seus serviços por períodos tão longos, muitas vezes em diferentes municípios da Grande Vitória (e, em casos como a APAE, a Pestalozzi, em todo o Brasil). Tais mudanças certamente não ocorreram sem resistências de ambas as partes. Por outro lado, observa-se que algumas das parcerias não tiveram continuidade o que, provavelmente, interferiu diretamente na continuidade do serviço. Mesmo nos casos de substituição da entidade, não há garantia que o direcionamento será o mesmo, nem que os profissionais serão mantidos.

Com relação aos níveis de proteção social de atuação das entidades, segundo o levantamento, a maior parte das parcerias para Proteção Social Básica destina-se à execução dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. No caso da Proteção Social Especial, prevalecem as parcerias realizadas para execução da alta complexidade, especificamente para funcionamento das instituições de acolhimento. Cabe notar que todas as cinco entidades que atuavam nos dois níveis de proteção têm caráter religioso: Fundação Metodista de Ação Social; Fundação Educacional Monte Belo; Cáritas Arquidiocesana; Lar Semente do Amor e Centro de Apoio ao Cidadão.

Compreende-se que a complementariedade prevista pela PNAS pressupõe uma rede pública de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social sendo executada pelo Estado e que a as entidades representariam um acréscimo ao que é oferecido pelo setor público. No entanto, essa não é a realidade e nem tem sido a tendência no estabelecimento das parcerias.

OUTROS ASPECTOS DE ANÁLISE

Os dados levantados permitem-nos traçar um panorama que aponta as tendências inequívocas em relação às parcerias dos últimos anos e impõe algumas questões que discutiremos brevemente. Todas elas, de fato, convergem para a questão principal: o que de fato é ser complementar?

Segundo a Lei de Acesso às Informações Públicas (BRASIL, 2011a), é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Porém, muito antes, a PNAS orientava sobre a necessidade de um sistema de informações, monitoramento e avaliação como componentes estrutural do sistema descentralizado e participativo. A SEMASSE cumpre essas orientações apenas parcialmente. O órgão dispõe de

uma página web no portal da PM Serra⁶, com alguns links como Conselhos Municipais, Estrutura e Leis e Decretos, mas não há informações sobre planos municipais, relatórios de gestão, orçamentos, entidades certificadas para atuar na área, convênios ou prestação de contas. A data de criação e o telefone são as únicas informações disponibilizadas. Já na página do COMASSE⁷, a relação dos conselheiros, calendário e atas das suas reuniões, deliberações são parte dos dados imprescindíveis que poderiam estar disponibilizados. Uma busca no site do MDS permitiu identificar os pareceres técnicos de concessão e renovação do certificado das entidades de assistência social a nível nacional. Porém, não há dados específicos sobre as entidades. Já os dados do portal da SAGI estão desatualizados se comparado com as informações obtidas nos documentos de gestão municipal.

Para evitar essa situação de desinformação, as CNAS vêm solicitando a elaboração de um cadastro único das entidades de assistência social, considerando que ele contribuirá para ter conhecimento detalhado sobre as ações desenvolvidas pela rede complementar, seus trabalhadores, infraestrutura, dentre outras dimensões importantes para o SUAS (BRASIL, 2013). Em fase de implementação, o Sistema de Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (SCNEAS) busca cumprir este objetivo reunindo dados sobre as entidades em situação regular e em funcionamento, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios sócio assistenciais inscritos nos conselhos de assistência social (BRASIL, 2014).

Em relação à avaliação e ao monitoramento, sabe-se que estes devem ser interligados ao diagnóstico, planejamento e execução das ações formando uma totalidade dinâmica no cotidiano da gestão. Para isso, é necessário manter uma base de dados atualizada com indicadores sociais, pesquisas e relatórios mensais dos equipamentos públicos. No período examinado, a primeira referência a monitoramento e avaliação foi a Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) criada pela Portaria nº 003 de 17/09/2008, com o objetivo de acompanhar, avaliar e emitir parecer técnico sobre projetos na área de Assistência Social desenvolvidos na Serra. No documento referido, as “[...] entidades prestadoras de serviços assistenciais [...]” aparecem como foco principal da ação da CMA (SERRA, 2010). Em 2011, com a reorganização da SEMASSE, as funções da CMA tornaram-se parte das atribuições da Gerência de Gestão - Setor de Monitoramento e Avaliação. Naquele ano, foram realizadas

⁶ Disponível em: <<http://www.serra.es.gov.br/semas>>.

⁷ Disponível em:

<http://www.serra.es.gov.br/semas/conselhos_municipais/conselho_municipal_de_assistencia_social>.

várias ações para acompanhamento das parcerias. A análise dos desafios e propostas para 2012 indicaram o esforço da SEMASSE em aperfeiçoar o Plano de Monitoramento segundo as legislações vigentes, agregando novas práticas e instrumentos (SERRA, 2011).

Porém, além da decisão política e da implementação de critérios técnicos adequados, o monitoramento e a avaliação da PAS, independente do nível, também depende de um quadro profissional adequado (em conformidade com a NOB RH). Quando se trata da questão dos trabalhadores do SUAS, a NOB/RH é referência por traçar os princípios e as diretrizes para a gestão do trabalho, e versar sobre a política de capacitação, planos de carreira, cargos e salários, entre outros aspectos (BRASIL, 2011c, p. 53-54). Considerando as tendências neoliberais, é possível presumir as dificuldades concretas para realização dessas diretrizes na esfera pública estatal. Para Cavalcante e Prêdes (2010), os profissionais dessa esfera são duplamente afetados pela precarização do trabalho: primeiro, por se inserir como assalariados que vendem sua força de trabalho para sobreviver; segundo, porque atuam numa realidade contraditória, em meio ao aumento da demanda e redução do financiamento das políticas sociais. Questões relativas às condições, relações e gestão do trabalho na assistência, “[...] ganham maior complexidade quando se considera que grande parte dos serviços, programas e projetos é prestada por entidades privadas que integram a rede socioassistencial nos territórios de abrangência do CRAS e CREAS” (COUTO, *et al.*, 2010, p. 61).

No município pesquisado, chama a atenção os diferentes vínculos do trabalhador do SUAS: efetivo (estatutário), comissionado, contrato por tempo determinado e terceirizado. Observa-se que prefeituras, como o caso da Serra, utilizam-se do expediente “temporário” para contratar profissionais para executar ações de caráter permanente, que demandaria cargo criado no âmbito da Secretaria e admissão por meio de concurso público. A grande justificativa dos gestores para as contratações temporárias ou via terceirização tem sido os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 2014, a IX CNAS propôs, entre suas deliberações finais, a alteração da referida Lei, justamente para assegurar que as ações de natureza continuada da PAS, definidas em legislação orçamentária ou normas específicas da área, possam admitir recursos humanos concursados fora dos limites percentuais com gasto de pessoal, estabelecidos por lei para os respectivos entes (CNAS, 2014). Outro ponto que afeta a situação dos trabalhadores do SUAS é o número significativo de voluntários atuando nas entidades da rede socioassistencial, conforme sinaliza Couto *et al.* (2010). Levantamento sobre os recursos humanos das entidades de assistência social indicaram que os voluntários constituem a maior

parte, respondendo por 53,4% do total (IBGE, 2006). Tal situação reforça o estigma de filantropia e benemerência, historicamente associados à assistência social. Além disso, não se pode desprezar o risco na substituição da “[...] atividade profissional/assalariada, garantidora de qualidade e permanência, pelas tarefas voluntárias, fugazes e de qualidade duvidosa que, por sua vez, são geradores de ainda mais desemprego [...]”, como ressalta Montañó (2007, p. 212).

Verificou-se no município de Serra, que das 27 entidades que já realizaram parceria com a SEMASSE, 70,37% possuíam ou já possuíram caráter religioso. No ano de 2013, das 21 entidades parceiras 76,19% possuíam essa vinculação. Instituições de caráter religioso e parcerias da SEMASSE durante todo o período temporal analisado foram a Junta de Ação Social Batista, Casas de Educação Padre Gaillac, Associação Ministério Lar Semente do Amor, Cidade do Garoto. Também vinculadas a diferentes igrejas e parceiras da SEMASSE em períodos menores estão a Fundação Fé e Alegria, Fundação Nova Esperança, Ordem Religiosa Escola Pias, Lar Batista Albertine Meador, Instituto Franciscano, dentre outras. Nessa relação constam entidades que já prestavam assistência às crianças, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, antes da regulamentação da assistência como política de Seguridade Social, em 1988. Em termos legais, todas as entidades precisaram ajustar-se para atender aos preceitos da PNAS. Isso implica em profissionalização, novas perspectivas na oferta de serviços (agora como um direito). Essa adequação pode significar uma ruptura com os princípios religiosos fundantes da entidade, como indicou Sposati (2008). Assim, não se pode descartar a tensão entre o direito social e os valores de benemerência e caridade, reproduzindo velhas práticas de ajuste moral. Acompanhar essa tensão, nem sempre explícita, deve fazer parte das ações de avaliação e monitoramento.

CONCLUSÕES

A discussão da complementaridade deve ser compreendida no contexto da valorização das ideias neoliberais a partir da década de 1990. Duas lógicas impulsionam esta realidade: a transferência das obrigações do Estado para a sociedade e a perspectiva de fortalecimento da participação social. Contudo, este debate não é exclusivo da área de Assistência Social. O forte crescimento das parcerias entre Estado e entidades no Brasil demanda análises e tomadas de posições. Lopez e Barone (2011, p. 61) alertam que a deficiência de “[...] informações sistemáticas sobre quem são e onde atuam as OSCs [...]” constituem-se em um “[...] severo obstáculo empírico para o avanço deste debate” (LOPEZ; BARRONE, 2011 p. 61).

O presente trabalho buscou justamente ampliar as informações sobre a complementaridade na execução da PNAS, a partir de um recorte político e espacial e temporal concreto: município da Serra, no período de 2001 a 2013. Diante de um crescimento de 133,3% do número de entidades parceiras do Estado na execução da PAS na Serra, a opção pela complementaridade é inequívoca. De forma crescente, a partir de 2001 as parcerias têm sido utilizadas para execução das ações de Proteção Social Básica e Especial, inclusive dos principais equipamentos públicos da política (CRAS e CREAS). Os dados levantados mostram claramente o paradoxo da política: enquanto as normativas estabelecem a primazia do Estado na condução da política, evidencia-se o fortalecimento da lógica da solidariedade, do voluntarismo, da desresponsabilização do Estado. Noutros termos: é o Estado que aparece como complementar e não o contrário como proposto na PNAS.

Se os dados numéricos por si revelam uma situação preocupante, a partir deles evidenciam-se outras questões que afetam a própria política e, em termos concretos, a garantia de direito à Assistência Social. Como visto, são escassos, quando não inexistentes, os mecanismos de publicização das parcerias realizadas, incluindo informes sobre planos de trabalho, avaliações, custos etc. Sem em mecanismos de transparência e prestação de contas, o controle social democrático e a qualidade dos serviços ficam comprometidos, como denunciam organizações e conferências de Assistência Social. Os próprios conselhos precisam investir em transparência, buscando coerência com sua missão determinada por lei.

Diferentes formas de precarização afetam o processo de trabalho dos profissionais do SUAS que atuam nas entidades e, por conseguinte, a prestação dos serviços socioassistenciais rebatendo sobre um público historicamente excluído. Cabe seguir pressionando no sentido de garantir a atuação dos profissionais em consonância com os marcos regulatórios da PNAS.

Num quadro onde prevalece deficiência de informações sistemáticas sobre quem são as entidades e onde atuam (LOPEZ; BARONE, 2011), o caráter religioso das parceiras é o que mais se destaca na PM-Serra. Se, historicamente, essas organizações vêm desenvolvendo ações assistenciais baseadas em valores religiosos, agora elas devem atuar sob nova lógica e parâmetros legais. O que demanda o monitoramento constante por parte do Estado, com mecanismos de avaliação permanentes e abertos ao controle social – conforme prevê a própria PNAS.

Finalmente, é necessário refletir sobre a Assistência Social que defendemos: uma política pública de fato, o que exige uma maior responsabilidade do Estado, mais recursos

financeiros, materiais e humanos para sua implementação. A partir dessa premissa, continuar avançando, com planejamentos de médio e longo prazos, orçamentos adequados, quadro de trabalhadores permanentes e capacitados, desenvolvimento e aplicação de tecnologias de gestão e de metodologias do trabalho social, mecanismos de gestão democrática, monitoramento e avaliação, além do aprimoramento da vigilância socioassistencial. Uma política onde a complementaridade seja a exceção e não a regra.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BEHRING, E. R. Política social no contexto da crise capitalista. In: Conselho Federal de Serviço Social. (Org.). **Serviço Social, direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2009.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**, nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. 6. ed. Brasília: Senado Federal, 1993.

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília (DF): MDS, 2004.

_____. **Norma Operacional Básica SUAS**. Brasília (DF), 2005.

_____. **Norma Operacional Básica Recursos Humanos**. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília (DF), 2006.

_____. **Tipificação dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília (DF), 2009.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de acesso a informações**. Brasília (DF), 2011a.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. **Nova Lei do SUAS**. Brasília (DF), 2011b.

_____. **Norma Operacional Básica Recursos Humanos anotada e comentada**. Brasília (DF), 2011c.

_____. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. NOB SUAS. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília (DF), 2012.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Conferências Nacionais de Assistência Social**: dados sobre as conferências e suas deliberações. Brasília (DF), 2013.

_____. **Demonstrativo de habilitação de municípios de maio de 2013**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília (DF), 2013. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/gestaodosuas/gestaodescentralizada>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Conselho Nacional de Assistência Social**. CNAS aprova o Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Sócioassistencial do SUAS. Brasília (DF), 2014. Disponível em: <<http://blogcnas.org/2014/02/10/cnas-aprova-o-programa-nacional-de-aprimoramento-da-rede-socioassistencial-do-suas/>>. Acesso em: 13 fev. 2014.

_____. **Reimpressão da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília (DF), 2013.

CAVALCANTE, G. M. M.; PRÉDES, R. **A precarização do trabalho e das políticas sociais na sociedade capitalista**: fundamentos da precarização do trabalho do assistente social. Alagoas, 2010.

CNAS. **Resolução nº 32, de 28 de novembro de 2011**. Brasília (DF), 2011. Disponível em: <www.mds.gov.br/cnas/legislacao/...2011/cnas...28-11-2011.../download>. Acesso em 28 de abril de 2014.

CNAS. **Resolução nº1**, de 04 de fevereiro de 2014. Brasília (DF), 2014. Disponível em: <https://conferencianacional.files.wordpress.com/2014/02/cnas-2014-001-04-05-2014.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2014.

COUTO, B. R. et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (ANPOCS)**, v. 3, n. 6, 1993.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. Rio de Janeiro: Artenova, 1974.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura; Instituto Liberal, 1987.

IBGE. **As entidades de Assistência Social privadas sem fins lucrativos no Brasil - 2010**. Estudos e pesquisas Informação econômica. 20. ed. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf>. Acesso em: 8 set. 2014.

LOPEZ, F. G.; BARONE, L. S. As Organizações da Sociedade Civil e as Políticas Públicas Federais (2003-2011). **Boletim de Análise Político-Institucional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, n.1. p. 61-70, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12365>.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SERRA (Município). Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente da Serra. **Diretrizes Municipais para a Política de Atenção Integral à Infância e Adolescência 2003-2005**. Serra, 2003.

_____. Secretaria Municipal de Promoção Social. **Relatório de gestão 2005**. Serra, 2006.

_____. Secretaria Municipal de Promoção Social. **Relatório de gestão 2006**. Serra, 2007.

_____. Secretaria Municipal de Promoção Social. **Relatório de gestão 2007**. Serra, 2008.

_____. Secretaria Municipal de Promoção Social. **Relatório de gestão 2008**. Serra, 2009a.

_____. Secretaria Municipal de Promoção Social. **Plano Municipal de Assistência Social 2009-2011**. Serra, 2009b.

_____. Secretaria Municipal de Promoção Social. **Relatório de gestão 2009**. Serra, 2010.

_____. Secretaria Municipal de Promoção Social. **Relatório de gestão 2010**. Serra, 2011.

_____. Secretaria Municipal de Promoção Social. **Relatório de gestão 2011**. Serra, 2012a.

_____. Secretaria Municipal de Ação Social. **Plano Municipal de Assistência Social 2012-2013**. Serra, 2012b.

SILVA, F. B.; J.ACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**.

Brasília (DF): IPEA, 2005. p. 373-407. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap_8-10.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2014.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, A. *et. al.* **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

YAZBEK, M. C. A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos Abong**, São Paulo, n. 3, 1995.

_____. Sistema de proteção social brasileiro: modelo, dilemas e desafios. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. Brasília (DF), 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/seminario-internacional-bpc/sobre-o-evento/apresentacoes/arquivos/Maria%20Carmelita%20Yazbek%20-%20Protecao%20Social.pdf/download>>. Acesso em: 12 abr. 2014.