

F.J.P. - BIBLIOTECA



90021541

NÃO DANIFIQUE ESTA ETIQUETA

**PARCERIA PODER PÚBLICO E ORGANIZAÇÕES
NÃO-GOVERNAMENTAIS NA IMPLEMENTAÇÃO
DE POLÍTICAS SOCIAIS: UM OLHAR SOBRE A
POLÍTICA PARA POPULAÇÃO ADULTA DE RUA
DE BELO HORIZONTE**

FABRÍCIA CRISTINA DE CASTRO MACIEL

3041815.11)
A1152p

FABRÍCIA CRISTINA DE CASTRO MACIEL

**PARCERIA PODER PÚBLICO E ORGANIZAÇÕES
NÃO-GOVERNAMENTAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS:
UM OLHAR SOBRE A POLÍTICA PARA POPULAÇÃO ADULTA DE RUA DE
BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Gestão de Políticas Sociais

Orientadora: Profa. Laura da Veiga

**BELO HORIZONTE
2005**

FUNDAÇÃO JOÃO ...
...
21541
16 05 05



**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

Aos 21 (vinte e um) dias do mês de fevereiro de 2005, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "*Parceria poder público e organizações não governamentais na implementação de Políticas Sociais: um olhar sobre a política para população adulta de rua de Belo Horizonte*", elaborada por *Fabricia Cristina de Castro Maciel*, como requisito parcial para obtenção do título de mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS, da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora, composta por Prof^a Laura da Veiga; Prof^a Maria das Mercês Gomes Somarriba e Prof^a Maria Elizabeth Marques. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e, considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do programa, decidiu, por unanimidade, pela **APROVAÇÃO** da mesma. Este documento expressa o que ocorreu na sessão da defesa e será assinado pelos membros da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 21 de fevereiro de 2005.

Prof^a Laura da Veiga (Orientadora) – FJP/EG

Prof^a Maria das Mercês Gomes Somarriba – FJP/EG

Prof^a Maria Elizabeth Marques – PLUMG

AGRADECIMENTOS

Ao querido marido e companheiro, por sua dedicação e paciência.

À família, pela compreensão e sacrifícios.

A todos os colegas de trabalho da Gerência de Promoção e Proteção Social.

À amiga Edna Alves de Oliveira, pelo apoio e estímulo.

A todos os colegas do Mestrado, pelo intercâmbio de experiências.

Às colegas de carona Célia, Angelita e Hila que, divertidamente, tornaram esse período
mais prazeroso.

A todos os professores, pela sabedoria e didática na construção do conhecimento.

À prezada orientadora, Laura da Veiga, com apreço e consideração.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LISTA DE QUADROS E TABELAS

RESUMO

INTRODUÇÃO10

CAPÍTULO I - CONDIÇÕES HISTÓRICAS DA ESTRUTURAÇÃO DO MODELO DE ESTADO

1.1 - O desafio da reinvenção gerencial do Estado13

1.2 - O modelo de Estado adotado no Brasil e a construção das políticas sociais.....21

CAPÍTULO II - O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DO BRASIL E A ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1 - O Sistema de Proteção Social Brasileiro29

2.2 - Contextualizando a Política de Assistência Social43

CAPÍTULO III - AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL: PLURARIDADE E CONCEPÇÃO

3.1 - A trajetória das Organizações Sociais no Brasil56

3.2 - A pluralidade do Terceiro Setor: Conceito e Caracterização62

3.3 - A emergência do Terceiro Setor no Brasil72

3.4 - Relações Estado / ONGs79

CAPÍTULO IV - A POPULAÇÃO DE RUA E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

4.1 - A população de rua: conceituação, perfil e características	84
4.2 - A conformação da política de Assistência Social à População de Rua de Belo Horizonte	96
4.3 - A Gerência de Política para a População de Rua de Belo Horizonte: a construção de uma rede de proteção social	103
4.3.1 - A concepção da política	109
4.3.2 - A Rede de Serviços	113
4.4 - A caracterização das ONGs parceiras	124
4.4.1 - ASMARE	125
4.4.2 - Associação Grupo Espírita O Consolador	127
4.4.3 - Cáritas Brasileira	129
4.4.4 - Movimento de Promoção Social - Sopão Mineiro	130
4.4.5 - Providência Nossa Senhora da Conceição - Pastoral de Rua	131
4.4.6 - Sociedade São Vicente de Paulo - Abrigo São Paulo	132

CAPÍTULO V - A ÓTICA DOS ENTREVISTADOS: REPRESENTANTES DAS ONGs E TÉCNICOS DA PBH

5.1 - A parceria para a construção da política	137
5.2 - A definição incompleta dos papéis e responsabilidades	149
5.3 - Os espaços para construção coletiva, monitoramento e avaliação	153

CONSIDERAÇÕES FINAIS	156
----------------------------	-----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	160
----------------------------------	-----

ANEXOS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações não Governamentais
ASMARE	Associação de Catadores de Papel e Materiais Reaproveitáveis
AP	Ação Popular
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado Sustentável
DNPS	Departamento Nacional de Previdência Social
DOM	Diário Oficial do Município
FASFIL	Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos
FEBEM	Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FLBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
GEPPR	Gerência de Política para População de Rua
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILP	Instituição de Longa Permanência
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

JUC	Juventude Universitária Católica
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEB	Movimento de Educação de Base
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB-AS	Norma Operacional Básica da Assistência Social
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONGD	Organização Não Governamental de Desenvolvimento
OP	Orçamento Participativo
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa Governamental de Renda Mínima
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PT	Partido dos Trabalhadores
SCOMPS	Secretaria de Coordenação Municipal de Políticas Sociais
SENAC	Serviço Nacional Aprendizagem Comercial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SISAS	Sistema de Informação Serviços de Assistência Social
SMAB	Secretaria Municipal de Abastecimento
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SMES	Secretaria Municipal de Esporte
SMLU	Secretaria Municipal de Limpeza Urbana
SUAS	Sistema único de Assistência Social

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1	Relação entre desigualdades e vínculos de integração comunitária	52
Quadro 2	Tipologia das Organizações Sociais por períodos históricos	59-60
Quadro 3	Vantagens potenciais das ONGs em relação à ação governamental	64
Quadro 4	Possíveis desvantagens das ONGs em relação à ação governamental ...	66
Quadro 5	Estruturação da política de Assistência Social à População Adulta de Rua de Belo Horizonte	123
Quadro 6	O perfil das ONGs parceiras da PBH/SMAS para atenção à população de adulta de rua	134
Tabela 1	População de rua (incluindo menores sob responsabilidade) segundo sexo e idade	87
Tabela 2	População adulta de rua por tipo de logradouro e cor	87
Tabela 3	População adulta de rua por sexo e tipo de logradouro	88
Tabela 4	Número de pessoas por tipo de logradouro e Região Administrativa.....	88
Tabela 5	População adulta de rua por sexo e alfabetização	89
Tabela 6	População adulta de rua por sexo, segundo atividade executada para ganhar dinheiro	89
Tabela 7	População adulta de rua por faixa etária e tipo de logradouro	90
Tabela 8	População adulta de rua por sexo segundo região de origem	90
Tabela 9	População adulta de rua por sexo e escolaridade	91
Tabela 10	População adulta de rua não nascida em BH por sexo, segundo motivo que a trouxe para a cidade	91
Tabela 11	População adulta de rua segundo condição de possuir profissão	92
Tabela 12	População adulta de rua por tipo de logradouro, segundo tipo de atividade desenvolvida para ganhar dinheiro	92

RESUMO

Esta dissertação, intitulada "Parcerias Poder Público e Organizações Não Governamentais na Implementação de Políticas Sociais: Um olhar sobre a Política de Assistência Social à População Adulta de Rua de Belo Horizonte", tem o objetivo de examinar os diversos aspectos e implicações das relações de parceria na prestação de serviços assistenciais.

Os procedimentos metodológicos utilizados incluem pesquisa documental de arquivos da Prefeitura de Belo Horizonte e das Organizações parceiras, análise de relatórios e publicações, entrevistas com os representantes das instituições e revisão da bibliografia referente às políticas sociais, ao Terceiro Setor e à Assistência Social. Cabe ressaltar a dificuldade para a coleta de dados no âmbito do universo pesquisado, devido à precariedade de informações.

A pesquisa demonstrou o empenho da administração municipal na construção coletiva de um programa destinado a moradores de rua, com a efetiva participação das Organizações Não Governamentais (ONGs). Contudo, a implementação de ações compartilhadas requer definições claras de papéis, procedimentos e responsabilidades para que sejam minimizados os conflitos e otimizada a prestação dos serviços. A habilidade para a pactuação de metas, a capacidade de articulação de diversos atores e a proficiência do monitoramento e avaliação de ações e resultados são atributos desejáveis neste tipo de arranjo político-institucional.

O modelo de gestão em parceria é um conceito em processo de aprimoramento e consolidação. Por se tratar de uma tendência de formato inovador, sua implantação exige estudos específicos relacionados à viabilidade técnica e política que contribuam para uma combinação virtuosa na oferta de serviços públicos.

Palavras-chave: Parcerias

Poder Público

Organizações Não Governamentais

População Adulta de Rua

Assistência Social

INTRODUÇÃO

A exclusão social é um tema recorrente no processo de consolidação institucional de países em desenvolvimento como o Brasil. Sua condição endêmica atinge uma magnitude que degrada o padrão ético de uma sociedade, repercutindo na própria concepção do Estado de Direito.

A demanda de políticas públicas inclusivas é um fator de prioridade inquestionável que requer a intervenção estratégica do poder público, aliada às ações da sociedade civil organizada. A contribuição do Terceiro Setor vem sendo uma alternativa de gestão compartilhada, diante da complexidade e urgência das questões sociais.

A pesquisa em foco pretende examinar o arranjo político-institucional de gestão que envolve a participação da sociedade organizada na construção e implementação de políticas sociais públicas. Buscou-se identificar as questões que perpassam e fundamentam o relacionamento entre o Poder Público Municipal e as Organizações não Governamentais (ONGs) na construção de um modelo de intervenção da Política de Assistência Social, destinado às pessoas que, por estarem em situação de extrema vulnerabilidade, se encontram sobrevivendo e habitando nas ruas de Belo Horizonte.

Foi estudada a criação do Programa para População de Rua a partir de 1993, através da então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social em parceria com seis Organizações Sociais. A delimitação do campo de pesquisa foi marcada pelo envolvimento da autora na construção do programa e pelas relações estabelecidas de consolidação dessa política.

Foram examinados o modelo de gestão e suas implicações nas relações de parceria, considerando o perfil das organizações e o processo de estruturação da Política de Assistência Social no município. Verificaram-se as maneiras de articulação, os papéis desempenhados, as principais características e os tipos de relacionamentos estabelecidos entre as ONGs e o Poder Executivo.

Os protagonistas envolvidos na implantação e implementação dessa política contaram com um cenário político favorável ao desenvolvimento de ações direcionadas ao público mais vulnerabilizado, tendo como alicerce o regime democrático. Parlamentares, agentes sociais e religiosos, profissionais do serviço público e os beneficiários das ações

atuaram ativamente no processo de construção da política, alternando as intensidades e formas de participação.

Ao se inserir um programa para a população adulta de rua na agenda do governo municipal, estabelece-se um novo padrão de organização das intervenções sociais, otimizando as ações desenvolvidas pelas entidades assistenciais e beneficiando o segmento. Apesar das dificuldades inerentes à tarefa de aglutinação de vários atores, da complexidade do público e das restrições de financiamento para manutenção do programa, observa-se a intenção de viabilizar melhores condições de vida a um grupo vitimado por diversas rupturas dos laços de sociabilidade.

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos, acrescido das considerações finais e anexos. No primeiro capítulo, realizou-se um sucinto exame das condições históricas do delineamento do modelo de Estado brasileiro, num cenário de globalização e de crises enfrentadas pelo governo nacional. Foi abordado o desafio da reinvenção gerencial do Estado, na perspectiva de um arranjo político-institucional voltado para a efetivação de políticas públicas com o envolvimento de diversos atores sociais.

O segundo capítulo apresenta o Sistema de Proteção Social do Brasil, enfocando mais especificamente a organização das ações de assistência social. Contextualiza a construção da Política de Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988, apontando avanços e dilemas.

No terceiro capítulo, discute-se a trajetória das Organizações não Governamentais no Brasil e sua importância na implementação das ações assistenciais. Foram abordados os conceitos, as formas de colaboração junto ao Estado, a caracterização e a emergência do Terceiro Setor ao final dos anos oitenta. Utilizou-se a pesquisa recentemente realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2002) para ampliar as possibilidades de categorização das organizações parceiras da PBH na implementação do programa para população adulta de rua.

No quarto capítulo examina-se o perfil, a conceituação e as características do segmento população adulta de rua, além da política de conformação da rede de proteção social. Abordou-se a concepção dessa política e foram apresentados os serviços disponíveis

na cidade. Finalmente, caracterizam-se as organizações parceiras da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte na intervenção junto à população adulta de rua.

No quinto e último capítulo foram analisadas as entrevistas realizadas com representantes das ONGs parceiras e trabalhadores do poder público. A partir das reflexões dos entrevistados buscou-se identificar as percepções dos atores sobre as formas de relacionamento entre as organizações e a Prefeitura de Belo Horizonte, e em particular as avaliações que fazem sobre a importância da viabilização de condições mais dignas de vida aos sujeitos sociais menos favorecidos.

Nas considerações finais, retomaram-se as argumentações teóricas que, confrontadas à realidade da Política de Assistência Social para população adulta de rua, revelam pontos positivos, avanços e limites a serem enfrentados pelos diversos atores sociais que desenvolvem as políticas públicas.

CAPÍTULO I - CONDIÇÕES HISTÓRICAS DA ESTRUTURAÇÃO DO MODELO DE ESTADO

1.1 - O desafio da reinvenção gerencial do Estado

Os países capitalistas ocidentais vivenciaram no pós-guerra um período de altas taxas de desenvolvimento econômico e um amplo consenso quanto ao papel do Estado, entendido como ativo indutor do crescimento econômico e do bem-estar social. Segundo Fernando L. Abrucio (1997), o modelo de Estado existente até a década de 70 apresentava três dimensões interligadas: a dimensão econômica (Keynesiana)¹, pautada na ativa intervenção estatal em setores estratégicos da economia; a dimensão social, correspondente ao *Welfare State*², cujo maior objetivo era a produção de políticas públicas na área social, com a finalidade de garantir o suprimento das necessidades básicas da população e a dimensão burocrática (weberiana)³, relativa ao funcionamento interno do Estado, orientando o processo de gestão das atividades públicas.

A turbulência econômica em escala mundial, marcada principalmente pelas duas crises do petróleo (1973 e 1979), e a prolongada recessão iniciada nos anos 80 conduziram os estados nacionais a acentuada crise fiscal, ao exame do modo de intervenção e a uma situação de "ingovernabilidade"⁴ (Abrucio, 1997:9).

¹ A teoria econômica de John Keynes prevê que só se evitarão crises do capitalismo pelo planejamento e investimento estatal, com vista a uma política de pleno emprego e salário justo, aumento de produtividade e do consumo e criação de "salários indiretos", instalando serviços sociais para evitar a descapitalização. [...] O Estado passa a assumir tarefas que se traduzem nos gastos sociais e no consumo social, desmercantilizando bens e serviços públicos (Maria L. Mestriner, 2000:13).

² No âmbito do Estado capitalista, entende-se por *Welfare State* uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o modo de vida da população trabalhadora (Sônia M. Draibe, 1990:2-3).

³ O modelo tratado por Max Weber tem como princípios a neutralidade, a impessoalidade e a racionalidade da administração pública, vinculada à forma de dominação racional-legal. Classificado, nos anos 80, como lento e excessivamente apegado a normas.

⁴ Segundo Abrucio (1997), os governos estavam inaptos para resolver seus problemas. O conceito de governabilidade ganha relevo na literatura política a partir de uma linha de reflexão aprofundada por Samuel Huntington entre as décadas de 60 e 70. Outra geração de analistas políticos propõe leitura pluridimensional sobre o conceito, evidenciando três dimensões. a) capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas apropriadas; b) capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas e c) capacidade de liderança (Eli Diniz, 1997:25-30).

A complexidade e as incertezas do mundo contemporâneo impulsionaram o surgimento de reformas gerenciais no Estado, com o objetivo de substituir o antigo modelo burocrático, amplamente questionado em sua eficiência⁵ e em crise já nos anos 70.

Correntes neoliberais procuram explicar a crise do Estado nos países desenvolvidos, como uma decorrência direta das políticas de *Welfare State* levadas a cabo nas democracias ocidentais nas décadas de 50 e 60. O sistema político dessas nações estaria com um excesso de demanda em função das políticas sociais adotadas, diante da capacidade de arrecadação do Estado.

Boaventura Souza Santos (1998) identifica dois paradigmas de transformação social da modernidade: a revolução, pensada para ser exercida contra o Estado, em contraposição ao reformismo⁶, concebido para ser implementado pelo Estado. O reformismo buscou garantir a vigência possível do interesse público na sociedade capitalista, desdobrado em três grandes temas: a regulação do trabalho, a proteção social contra riscos sociais e a segurança contra a desordem e a violência (p.109).

A queda do reformismo social determinou o início do movimento de reforma do Estado, alternando duas concepções opostas em um processo de *reinvencção social*: o Estado-empresário e o Estado-novíssimo-movimento-social. A primeira fase⁷ se prolongou até a década de 90, prevalecendo a concepção do Estado-empresário, irreformável, inerentemente ineficaz, parasitário e predatório. Nesta perspectiva, a única reforma possível consistiria em reduzi-lo ao mínimo necessário para o funcionamento do mercado. Portanto,

⁵ "O aparato governamental precisaria ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas" (Abrucio, 1997:10).

⁶ "Processo político através do qual o movimento operário e seus aliados resistiram à redução da vida social, à lei do valor, à lógica da acumulação e às regras do modelo por via da incorporação de uma institucionalidade que garantiu a sustentabilidade de independência não mercantis, cooperativas, solidárias e voluntárias. [...] A institucionalidade reformista traduziu-se numa articulação específica entre os três princípios de regulação na modernidade: o princípio de Estado, o princípio do mercado e o princípio da comunidade." No período em que vigorou o reformismo social, a força estatal se traduziu no Estado Providência em países centrais e no Estado Desenvolvimentista em países periféricos e semi-periféricos (Boaventura Souza Santos, 1998:109).

⁷ Nesta primeira fase predominam os interesses do capitalismo global e os postulados do neoliberalismo baseados na força. Essa fase foi impulsionada pelas instituições financeiras multilaterais e pela ação dos Estados nacionais centrais num movimento global. Tais Estados utilizaram dispositivos normativos e institucionais muito poderosos para bancar o modelo, tais como: o ajustamento estrutural, controle do déficit público e inflação, privatização, desregulamentação e o reconhecimento da queda iminente do Estado Providência e da segurança social, levando à redução do consumo coletivo da proteção social, dentre outras medidas (Santos, 1998:112).

deveria estar confinado a essas funções exclusivas, avançando no processo de privatização e submetendo a administração pública aos critérios do mundo empresarial.

A segunda fase do movimento da reforma tem como premissa o Estado reformável. O *Estado-novíssimo-movimento-social* apóia-se no pressuposto de que nem o princípio do Estado nem o da comunidade possui condições para, isoladamente, garantir a sustentabilidade das interdependências não mercantis (Santos, 1998:121). É indispensável uma articulação privilegiada entre os princípios do Estado e da comunidade, de onde emergirá uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, sendo este o propulsor da integração de um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais⁸. Conduzido pelos setores da sociedade com capacidade de intervenção no Estado, nesta fase o “espectro político” se torna muito mais amplo, as controvérsias mais profundas e as alternativas mais realistas, em resposta aos resultados “disfuncionais” provocados pelo pensamento único da primeira fase da reforma. As lacunas do Consenso de Washington⁹, a reorganização das forças progressistas, a sombra da ingovernabilidade e seu impacto nos países centrais também são fatores que impulsionaram este momento de reforma do Estado.

Nesse contexto, torna-se imperativo redefinir e ampliar o papel do Estado em sua capacidade de responder satisfatoriamente às demandas da sociedade e enfrentar os desafios da eficiência e eficácia na ação pública. Políticas de ajustes fiscais são importantes, mas insuficientes, devendo ser implementadas paralelamente à busca da maximização da capacidade gerencial do Estado.

O esforço de modernização do setor público resultou em um modelo de administração pública gerencial. Tal modelo surgiu no final da década de 70 e início dos anos 80 na Grã-Bretanha e imediatamente nos EUA, estruturado nas formas de gestão

⁸ A regulação social inscrita nesta nova forma política é mais ampla comparada à regulação impulsionada pelo Estado, mas também mais fragmentada e heterogênea. O Estado, do ponto de vista institucional e burocrático, perde o controle da regulação social, mas ganha o controle da meta-regulação, ou seja, da seleção, coordenação, hierarquização e regulação dos agentes não estatais que, por sub-contratação política, adquirem concessões de poder estatal (Santos, 1998:122).

⁹ Consenso de Washington: definição atribuída às recomendações elaboradas a partir de reunião realizada em novembro de 1989, entre os organismos de financiamento internacional de Bretton Woods (FMI, BID, Banco Mundial), funcionários do governo americano e economistas latino-americanos, que teve por objetivo avaliar as reformas econômicas implantadas na América Latina.

importadas diretamente do setor privado, cuja ênfase principal determinava o corte de custos e aumento da produtividade. Essa maneira de gerenciar mostrou-se, a princípio, inadequada à administração pública, pois apresentava uma lógica completamente apolítica, apregoando a separação entre política e administração. Superado o equívoco inicial que nivelava o modelo de gestão do setor público à gestão privada, importantes transformações foram introduzidas na administração pública.

Analisa Fernando L. Abrucio (1997) que a implantação do modelo gerencial no setor público sofreu um contínuo processo de transformação ao longo dos anos. O primeiro momento do processo, denominado de gerencialismo puro, caracterizou-se pelo conceito de produtividade e busca da eficiência. Um segundo período, configurado na década de 80, marca duas principais transformações do modelo gerencial puro. A primeira associa-se à dinâmica intra-organizacional do Estado, priorizando os conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade. A segunda diz respeito à adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores. Denominado de *Consumerism* pelo governo inglês, esse modelo privilegia a estratégia voltada para a satisfação dos consumidores, com a adoção de três medidas: descentralização administrativa, competitividade e aumento da qualidade dos serviços públicos. O terceiro modelo apontado por Abrucio (1997) corresponde ao *Public Service Orientation (PSO)*, que introduz as diretrizes de *accountability*¹⁰ e equidade no modo de gerenciar o Estado, acrescentando o conceito de esfera pública, *locus* de transparência e de aprendizagem social, onde os cidadãos participam e aprendem com o debate público, em busca de uma nova cultura cívica. Nesse modelo, há possibilidade de cooperação entre agências, com a finalidade de qualificar o resultado global na oferta de serviços. •

Os norte-americanos implantaram não apenas um novo modelo de administração pública, mas também um novo modelo de governo. O Estado vem a ser catalisador da ação dos setores privados, públicos e do voluntariado, reformulando as relações Estado/mercado e governo/sociedade através de parcerias e propiciando a descentralização da autoridade na perspectiva da *accountability*. De acordo com Maria das Graças Rua (1997), destaca-se a

¹⁰ Estabelecem orientações administrativas por objetivos/missões, com a finalidade de garantir flexibilidade e facilitar a avaliação dos resultados. Considera o usuário cliente-cidadão, ou seja, cliente ao desejar maior qualidade nos serviços prestados e cidadão ao participar das decisões da comunidade.

priorização dos conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade, alternando a dinâmica interna das organizações públicas e a orientação dos serviços públicos para demandas e anseios dos cidadãos, sem abandonar o conceito empresarial da busca da eficiência.

Outro aspecto relevante que influenciou a forma de organização dos estados nacionais nas últimas três décadas foi o novo paradigma operativo decorrente da revolução tecnológica, base da globalização¹¹. De acordo com Manuel Castells (1998), as tecnologias da informação proporcionam grande flexibilidade ao sistema global, que se estrutura em redes, potencializando a agilidade de acesso às informações, as conexões das multinacionais e as inter-relações dos mercados financeiros. Ao mesmo tempo, marginalizam grupos sociais, pessoas, atividades, regiões e até países, vinculando as operações do capital nacional às exigências do mercado mundial, tornando-os interdependentes aos mercados financeiros¹². Observa-se um progressivo enfraquecimento da capacidade de regulação dos governos nacionais no controle dos fluxos financeiros e comerciais, exacerbado pela redução da capacidade de se proteger contra movimentos das forças transnacionais, além da baixa autonomia na condução de suas políticas macroeconômicas (Maria das Graças Rua, 1997).

Nas sociedades em desenvolvimento, de acordo com estudo elaborado por Samuel Huntington (1968), há excesso de demandas sobre o Estado, paralelamente à sua capacidade de administrá-las e atendê-las, num contexto de baixo grau de institucionalização política que, associado ao alargamento da participação política e à rápida mobilização de novos grupos, gera um foco permanente de instabilidade¹³ (Eli Diniz, 1997).

Segundo Boaventura de Sousa Santos (1998), a partir da década de 80, a desestruturação dos espaços nacionais de conflito e negociação corroeu a capacidade financeira e reguladora do Estado, aumentando a escala e a frequência dos possíveis riscos

¹¹ Nos termos de Manuel Castells (1998), "globalização é um processo segundo o qual as atividades decisivas em um âmbito de ação determinado (economia, meios de comunicação, tecnologia, gestão do meio ambiente, crime organizado) funcionam como unidade em tempo real no conjunto do planeta".

¹² A busca da estabilidade monetária dos países - destacando os latino-americanos - fica subordinada à globalização da economia, que através da convertibilidade da moeda integra-se aos circuitos competitivos de produção e comércio mundial. O Estado, ao satisfazer os imperativos das demandas globais, tende a sacrificar as demandas regionais e locais

¹³ Segundo Diniz (1997), tal enfoque imprime ao conceito de governabilidade um matiz tecnicista e restritivo.

enfrentados, consequência do capitalismo global e seu veio político, o Consenso de Washington (Santos, 1998:111). A articulação entre as três estratégias do Estado - acumulação, hegemonia e confiança - dá lugar a uma nova articulação dominada inteiramente pela estratégia da acumulação, tendo o Estado, forte neste aspecto, a competência de gerir e legitimar as exigências do capitalismo global no espaço nacional. No que se refere às estratégias de hegemonia e de confiança, o Estado torna-se enfraquecido, exigência do capitalismo global e não um efeito perverso da globalização. Na acepção de Santos, o Estado não estaria em crise generalizada, como sugerem as teses mais extremistas da globalização. O que está em crise é o seu papel na viabilização de intermediações não mercantis entre cidadãos e o seu desempenho frente à política fiscal e às políticas sociais. Somente um Estado forte no que diz respeito à regulação, negociação e articulação seria capaz de desempenhar suas funções de legitimidade, bem-estar social e econômico, segurança e identidade cultural, face ao impacto das mudanças de qualidade na produção dos bens públicos.

A partir das grandes transformações políticas nos antigos países comunistas da Europa Central e do Leste, o Estado mínimo atingiu seu apogeu, mas também manifestou os limites de sua lógica reformadora. Neste ponto se instauram os dilemas do consenso do "Estado fraco", ou seja, a questão do Estado não se resolve pela redução de sua quantidade, mas através de uma nova força estatal construída em bases assentadas na qualidade do Estado. Santos (1998) afirma que, para o Estado promover sua reforma, ele necessariamente precisa ser forte, com a finalidade de se organizar eficazmente em sua fraqueza. Do mesmo modo, como desregulamentar compreende regulamentação, o Estado tem de intervir para deixar de intervir. Conclui-se que a existência de Estados fortes em sua capacidade de coordenar, planejar, regular e estabelecer articulações e alianças é indispensável ao sistema capitalista global.

Manuel Castells (1998) argumenta que, diante das exigências contraditórias da operatividade global e da legitimidade nacional, uma alternativa é o esforço de descentralização do Estado. A descentralização permitiria aos governos conectar mais diretamente identidades e interesses, articulando os diversos níveis institucionais em uma rede complexa de conexão entre o local e o global. Nesta direção, os governos nacionais

ampliariam sua capacidade de intervenção, elevando seu grau de eficácia na medida em que se articulassem em rede, de forma mais coordenada e em distintos níveis. Os níveis locais e regionais apresentariam maior potencial de flexibilidade, adaptando-se e negociando com os fluxos globais e, ao mesmo tempo, estabelecendo uma relação muito mais fluida com os cidadãos. Seria possível expressar com mais facilidade as identidades culturais dos territórios, instituindo mecanismos de participação e informação, organizando mobilizações comunitárias e resultando em maior capacidade de exercer o controle político, condição fundamental para que os cidadãos e os grupos verifiquem como estão sendo representados seus valores e definidos seus interesses nos interstícios eleitorais, repercutindo no processo eleitoral.

O movimento de descentralização¹⁴ das instituições do Estado pretende responder às reivindicações locais e regionais, empenhando-se por encontrar soluções alternativas à rigidez da centralização e às crises de legitimidade advindas da desconfiança dos cidadãos. A proximidade entre governo e população no âmbito local permite um controle social mais transparente, reforçando a oportunidade de participação e de re-legitimidade do Estado.

Nesta perspectiva, Castells (1998:209) apresenta o denominado *Estado Rede*, que "se caracteriza por compartilhar a autoridade, ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão ao longo de uma rede de instituições". Constata que, no mundo atual, o *Estado Rede* é a forma político-institucional¹⁵ mais eficiente e adequada para processar a

¹⁴ Opera-se em cada nível institucional o processo de redistribuição de competências e mecanismos de coordenação, através dos agentes públicos.

¹⁵ Apresenta a combinação de oito princípios de funcionamento administrativo no processo de construção de uma nova administração - *Estado Rede* - que se diferencia em cada país: 1-*Subsidiariedade* - a gestão administrativa deve situar-se, para cada problema ou tarefa, em âmbito o mais descentralizado possível, onde possa desempenhar mais eficazmente seus papéis. O Estado Nacional deve assumir todas as atribuições de que for capaz e só transferir poder às instituições supra-nacionais e ou sub-nacionais quando for necessário. Outra vertente trata de substituir o Estado pela sociedade ou pela empresa em tudo aquilo que não lhe for necessário intervir. É conveniente privatizar toda atividade produtiva na qual o Estado não tenha vantagem comparativa. 2-*Flexibilidade* - o Estado deve ser negociador e interventor diante das inovações e necessidades que surgem, buscando a flexibilidade na organização e na atuação na administração em função das mudanças constantes e dos fluxos globais. 3-*Coordenação* - este princípio inclui as formas de hierarquia em que se mantêm as regras de subordinação democraticamente instituídas. Deve abranger os níveis nacionais, sub-nacionais e supra-nacionais, estabelecendo mecanismos de cooperação permanente com todas as instituições presentes na rede em que opera o Estado. 4-*Participação cidadã* - garante legitimidade às intervenções do Estado. A participação não se traduz em democracia. No entanto, a democracia sem participação se converte em um ritual que não é suficiente para manter a legitimidade do Estado e assegurar uma descentralização eficaz, esvaziando seu conteúdo. 5-*Transparência administrativa* - apropriada como mecanismo de controle eficaz que implica um nível mínimo de corrupção e de nepotismo. É necessário instituir controles verticais e horizontais. A grande contribuição das novas tecnologias de informação é permitir aos cidadãos acesso aos dados e às ações administrativas, criando novo vínculo entre Estado e sociedade. 6-*Modernização tecnológica*

crescente complexidade de relações entre o global, o nacional, o local, a economia, a sociedade e a política.

Portanto, a gestão pública¹⁶ deve viabilizar a distribuição de ações entre as distintas esferas de governo, definindo responsabilidades institucionais e alocando recursos para projetos sociais que, em última instância, devem expressar as demandas locais da população.

- imprescindível ao Estado Rede. O novo sistema tecnológico contribui para uma nova administração, operando em um certo nível de complexidade e tomando-a mais ágil, flexível, descentralizada e participativa. *7-Transformação dos agentes administrativos* através de sua profissionalização, visando torná-los cada vez mais competentes em suas atribuições *8-Retroação na gestão* - para potencializar a dinâmica dos efeitos de aprendizagem e correção dos erros das administrações públicas.

¹⁶ Segundo Roberto Martinez Nogueira (1998:13), o papel da gestão é realizar a mediação entre a intencionalidade declarada pelo desenho político e seus produtos, resultados e impactos, através da condução do ciclo de ações, mobilizando e combinando os recursos requeridos pelo processo de mudança. Sua função central é identificar e resolver situações que perturbem a marcha dos projetos e executar a conversão com a maior eficiência possível.

1.2 - O modelo de Estado adotado no Brasil e a construção das políticas sociais

O objetivo aqui não é aprofundar a discussão sobre a reforma do Estado brasileiro mas, entender sua influência nas novas relações entre o Estado, o mercado e a sociedade no enfrentamento da grave crise econômica, institucional, de governabilidade e governança, paralelamente às questões sociais daí decorrentes e a repercussão na definição do sistema de proteção social, particularmente, da Política de Assistência Social.

A história republicana do Brasil apresenta três principais períodos de grande transformação do Estado. A fase getulista, com a estruturação das bases do denominado estado nacional-desenvolvimentista e o objetivo de modernizar toda a administração federal; o regime militar instaurado em 1964, com a ampliação e a tentativa de maior eficiência da administração indireta (autarquias, fundações, empresas estatais e de economia mista) e o período pós-Constituição Federal de 1988, ora em curso, no qual concentraremos nossa atenção.

Conforme examina Eli Diniz (1997), há divergências entre os analistas contemporâneos sobre a amplitude, a forma e o ritmo das possíveis mudanças provenientes das reformas¹⁷ no Estado brasileiro pós CF-88. A definição da agenda de "bens públicos", os meios de adequação da regulação pública e a organização dos diferentes tipos de serviços ofertados diretamente pelo Estado também são pontos de polêmica. O consenso estaria na premência da reforma do Estado como condição para qualquer projeto de retomada sustentada de crescimento de longo prazo.

A partir da década de 80, com a proposta do Estado mínimo, a onda neoconservadora atribuiu nova agenda ao aparelho estatal brasileiro, restringindo-se, prioritariamente, às metas de estabilização econômica. A priorização dos programas de estabilidade econômica em detrimento de importantes itens tais como as reformas sociais,

¹⁷ Eli Diniz (1997) afirma que as propostas de reforma identificadas no Estado brasileiro pós-CF88 podem ser divididas em quatro grandes grupos: a) de natureza **político-institucional**, envolvendo questões como sistema de governo, relações Executivo-Legislativo, sistema eleitoral e legislação partidária; b) de ordem **econômica**, com o objetivo de propiciar e dinamizar o investimento privado nacional e internacional em áreas estratégicas para o desenvolvimento econômico do país; c) a complexa questão da **seguridade social** em seus aspectos institucionais (gestão e formato organizacional) e a administração de recursos arrecadados e alocados; d) a reforma **administrativa e fiscal**, indispensáveis para a União equilibrar seu orçamento de maneira estável e voltar a investir de forma mais efetiva.

culminou na deterioração das metas de crescimento e no acirramento das desigualdades sociais. Passa a valer *"uma agenda minimalista, em franco descompasso com o alargamento da participação e a diversificação das demandas sociais"* (Diniz, 1997:22).

Diante dos altos custos sociais creditados às políticas de "ajustamento econômico", medidas restritas de proteção social foram levadas a cabo. De acordo com Draibe (1990:53) houve forte tendência à seletividade¹⁸ e focalização¹⁹ das políticas sociais face aos escassos recursos disponibilizados para a área. Programas de emprego de emergência foram criados, mas mostraram-se insuficientes.

Apontam diversos autores que o exame da crise do Estado brasileiro a partir da Nova República deve estar conectado ao diagnóstico dos problemas relacionados à (in)governabilidade²⁰ e à governança²¹ e ao processo de redemocratização do País, focalizando suas múltiplas dimensões. Os principais fatores que corroboram para a situação de ingovernabilidade do Estado brasileiro são a falta de instrumentos e condições operacionais satisfatórios, as estratégias inadequadas de implementação das políticas formuladas pelas elites governamentais e os fracassos sucessivos provocados pelos bloqueios na implementação de suas políticas econômicas e sociais, gerando perda de credibilidade do governo.

"O Estado vê-se diante de uma situação paradoxal: decide, legisla e regula em proporções consideráveis, mas é impotente na consecução de suas metas" (Diniz, 1997:36).

Para Diniz (1997), fatores de ordem histórico-estrutural e conjuntural comprometeram de forma decisiva a capacidade de governo, tendo a reforma do Estado o

¹⁸ A seletividade na prestação de serviços configura-se na prática do tipo "dar mais a quem tem menos", garantindo obviamente a "universalidade" dentro de cada grupo (clientela) eleito (Draibe, 1990:52).

¹⁹ Os gastos sociais deveriam estar orientados para as camadas mais pobres da população, melhorando sua eficiência sem aumentar as despesas.

²⁰ O conceito *"caracteriza as condições institucionais e sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como a forma de governo, as características dos sistemas partidário e eleitoral, entre outras"* (Diniz, 1997:38-39).

²¹ O termo diz respeito *"à capacidade de ação do Estado na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas, mais apropriado para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade brasileira"* (Diniz, 1997:39).

objetivo crucial de recuperar sua capacidade de comando e direção, coordenação e implementação das políticas públicas, o que, em última instância, requer estratégia política para conduzir acordos e alianças, articulando arenas de negociação às instituições estatais. Desse modo, estaria garantida a maximização das condições de governança do sistema estatal brasileiro. É imperativo à reforma do Estado o fortalecimento de sua eficácia em termos do aprimoramento de sua capacidade de ação, ou seja, de tornar-se capaz de implementar com êxito suas políticas e de fazer valer suas decisões.

Em consonância a esse amplo debate da reforma e à nova forma de gestão dos serviços públicos, ganha relevância, nas últimas duas décadas, o tema das parcerias público-privado. Afirma Ernesto Jegeri (1996) que diversos estudiosos do tema vêm apontando para uma tendência à mudança no padrão de relacionamento entre o Estado e os setores lucrativo e não-lucrativo na produção e distribuição de bens e serviços sociais. Tal mudança estaria intrinsecamente associada à retração do papel do Estado na viabilização de políticas sociais. Ao mesmo tempo, o Estado estaria mais poroso e flexível às demandas da sociedade.

Para Sônia M. Draibe (1990), no quadro mais geral da reforma do Estado e da reestruturação das políticas sociais, verifica-se um movimento de redução do setor público que, na perspectiva liberal-conservadora, torna-se claramente voltado para a privatização²², no sentido mais estrito. Várias tendências do campo progressista também propõem um certo tipo de privatização em sentido amplo e geral, através do reforço do setor privado não-lucrativo, filantrópico e não-governamental, articulando mecanismos que combinam o financiamento público da produção e/ou consumo com operações de distribuição que envolvem o mercado (p.42-43). Há diversas argumentações, segundo orientações político-ideológicas distintas, que reforçam ou apresentam objeções à redução do papel do Estado frente às políticas sociais. No entanto, a discussão sobre a *privatização* só poderá avançar

²² Em tese, *privatização* significa um movimento que, partindo do Estado em direção ao setor privado, leva à redução das atividades a funções anteriormente exercidas pelo primeiro e à ampliação do segundo. No sentido estrito da privatização, o setor privado significa mercado, ou mais propriamente refere-se a firmas e empresas que operam no mercado com objetivos lucrativos. Numa definição ampla de privatização, de redução do espaço público, podem incluir movimentos que vão desde a diminuição do investimento e gasto estatal, passando pela eliminação do papel produtivo e/ou distributivo do Estado, envolvendo até restrições em suas atividades regulatórias e de gestão (Draibe, 1990.43).

se situada a partir de base sociológica mais geral das transformações profundas das sociedades contemporâneas, subjacentes à própria crise do Estado (Draibe, 1990:47).

De acordo com Maria Luiza Mestriner (2000:13), o Brasil, apresentando instituições fracas do ponto de vista da regulação e negociação, acaba por se submeter às exigências multilaterais impostas pela nova ordem mundial, desmontando conquistas e reduzindo investimentos sociais ao submeter-se aos rigores do Fundo Monetário Internacional (FMI). A reforma de Estado e da Administração Pública impactou as políticas sociais, reduzindo significativamente o já precário aparato social, uma vez que extingue e desestatiza organismos públicos como hospitais, universidades, centros de pesquisas. Transfere responsabilidades à sociedade civil sem regras suficientemente definidas e claras em descompasso com o aprofundamento da pobreza, exclusão e desigualdade social. No Brasil, a reforma voltou-se para o tamanho do Estado ao tratar sua "quantidade", desconsiderando seu caráter qualitativo e a necessidade de seu fortalecimento.

"Desta forma, o Estado brasileiro - tradicionalmente modernizador, mas autoritário; empreendedor, mas mau gestor; pesado, mas minado por interesses privados e pouco comprometido com políticas públicas - vai num processo de redução se transformar em uma instância descomprometida, incapaz de produzir bens públicos, conservando os anacronismos tradicionais como a centralização, tecnocratismo, fisiologismo e clientelismo" (Mestriner, 2000:13).

Nesse contexto, a área da assistência social, definida como política pública em 1988, torna-se particularmente penalizada. Sem qualquer reordenamento político administrativo para a área ou a reorganização de ações pelo sistema descentralizado previsto na LOAS, acontece a extinção dos dois maiores organismos federais de assistência social - a Fundação Legião Brasileira de Assistência Social (FLBA) e o Centro Brasileiro para a Infância e Juventude (CBIA)²³.

²³ Não que estes organismos atendessem de forma adequada à diversidade de regiões e públicos. O que se questiona é a inexistência de diagnóstico e planejamento para reordenamento das ações de assistência social no país.

"A assistência social, que já era a parte frágil, vivencia situação inédita neste momento ao ter que se afirmar como política pública num Estado em que o público passa a significar parceria com o privado" (Mestriner, 2000:13).

O Estado passou a buscar nas organizações sócio-comunitárias a saída para suas responsabilidades sociais, legitimando "novas" formas privadas de provisão de atenções sociais, através de "velhas" formas de solidariedade familiar, comunitária e beneficente. Nessa perspectiva, as organizações sociais funcionam como se fossem instrumentos de ação do Estado, alternativamente à possibilidade da construção de uma outra qualidade de Estado. Utilizando o estudo de Boaventura S. Santos (1998), Mestriner afirma que essa qualidade compreende a partilha com o terceiro setor das estruturas de poder e de coordenação das políticas públicas, tendo o Estado o papel de articulador, integrando o conjunto das organizações e combinando elementos estatais e não-estatais (Mestriner, 2000:15).

"A substituição do Estado pela sociedade somente poderá realizar-se e simultaneamente conservar seus conteúdos de justiça social se fortemente planejada e coordenada pelo Estado, assegurada por instituições democráticas que garantam os direitos sociais e inibam os particularismos, isto é, o florescimento e a cristalização de estreitos interesses privados e corporativos" (Sônia M. Draibe, 1990:51).

Essa nova forma de gestão pública requer, por um lado, estimular as ações dos diversos segmentos sociais, impulsionando a rede de serviços e aglutinando os diversos atores de forma efetiva nas intervenções e no controle cidadão. Por outro lado, conforme argumentam Veiga, Costa e Carneiro (2001:19), é imperativo institucionalizar regras e procedimentos diante de ações voluntaristas, fragmentadas e com baixo grau de planejamento, introduzindo procedimentos de coordenação e fiscalização que viabilizem a complementaridade das ações e a prestação adequada dos serviços, garantindo o seu

fortalecimento e continuidade e promovendo avaliações sistemáticas para aferir a eficácia de programas e projetos em execução.

A criação da legislação²⁴ reguladora da relação de parcerias segue paralela e desconsidera a LOAS, suas diretrizes, seus objetivos e sua estrutura de gestão. Não resolve os problemas burocráticos e as indefinições destas parcerias (Mestriner, 2000:15). Não obstante, vários outros desafios são apresentados por autores da área, "*destacando-se a necessidade de serem estabelecidas prioridades e diretrizes de atuação para os setores público e privado, em especial e fundamentalmente no que tange ao marco legal e ao ambiente institucional*" (Jegeri, 1996:169)

Sem desconsiderar os diversos problemas e desafios do aparelho do Estado em seu movimento político-institucional de desmonte do Estado de Bem-Estar Social, buscou-se examinar as parcerias por um espectro mais amplo de uma nova concepção de gestão pública, emergente na década de 80 através de governos municipais mais progressistas. O mecanismo de parcerias é examinado neste trabalho como uma alternativa na viabilização de ações direcionadas ao enfrentamento das questões sociais, particularmente as mazelas vivenciadas pelo público da assistência social. Através de subvenções, subsídios, isenções e dos instrumentos de conveniamento ou contratos, as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos estariam atuando junto à esfera pública com o objetivo de resguardar o interesse público e os direitos sociais, contribuindo para a democratização do acesso às políticas sociais, especialmente diante do caráter fragmentado e pouco articulado das políticas de assistência social²⁵.

Conforme apresenta Jegeri (1996) com base no estudo elaborado por Osborne (1994), um novo paradigma para atuação dos governos é identificado, extrapolando a esfera ideológica do binômio liberalismo X conservadorismo e privatização X estatização. Assim,

²⁴ Lei Federal Nº 9790 de 23 de março de 1999 - dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

²⁵ São diversos os desafios do Estado frente à capacidade de coordenação, regulação e negociação permanente junto aos agentes não-estatais, com o objetivo de garantir intervenções assistenciais pautadas no dever legal e em critérios inclusivos e equânimes de acesso à política, conforme trata a legislação em vigor.

define o conceito de "governo empreendedor" no qual a relação de parceria público-privado aparece em destaque.

A parceria entre o Estado e o Terceiro Setor pode se tornar estratégica na promoção da cidadania e do Direito, diante do vácuo institucional cronificado pela ausência recorrente do aparelho estatal no que se refere às políticas de inclusão social, desde que assentada no dever do Estado da provisão social.

Para o enfrentamento das questões associadas à vulnerabilidade, exclusão e redução das desigualdades sociais, faz-se pertinente a incorporação de atores e práticas diversificadas, resultando no fortalecimento e na expansão da rede de organização envolvida na concepção, implementação e financiamento dos serviços públicos. Deste modo, cabe ao poder público articular medidas inovadoras por meio de alianças entre governo, empresas e sociedade civil, incluindo a redução dos custos dos programas, a diversificação na provisão de serviços, a capitalização das experiências e a inserção comunitária de organizações da sociedade civil (Veiga, Costa e Carneiro, 2001).

Numa perspectiva mais progressista, há de se constituir políticas econômicas que contemplem as raízes mais estruturais da miséria e da pobreza, com espaço distinto para as políticas sociais não redutíveis aos programas de emergência, assistenciais e, em geral, assistencialistas. Ou seja, torna-se necessário definir prioridades da política social, reorientando os gastos públicos para os objetivos sociais e integrando-os fortemente ao objetivo das políticas econômicas. Além disso, é fundamental definir as prioridades sociais recuperando as grandes áreas da saúde, alimentação, educação básica e habitação popular e fortalecer o caráter redistributivo das políticas sociais para compensar as desigualdades sociais (Draibe, 1990:53).

Para viabilizar um novo patamar dos direitos estabelecidos na Constituição de 88 e na LOAS é imprescindível a construção de um sistema único de assistência social, que regule a política, reduza a sobreposição de ações entre as três esferas de governo, articule os diversos atores que compõem a rede de serviços, programas e projetos, estimule a participação cidadã no controle dos recursos públicos e combata o assistencialismo e o clientelismo.

Estaremos, no próximo Capítulo, identificando como se estruturou o Sistema de Proteção Social do Brasil e a Política de Assistência Social. Em seguida, trataremos do processo histórico das Organizações Sociais na provisão de serviços assistenciais e seu relacionamento com o Estado.

CAPÍTULO II - O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DO BRASIL E A ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1 - O Sistema de Proteção Social Brasileiro

Iniciativas de constituição de instituições de natureza previdenciária foram realizadas desde o século XVIII²⁶. No entanto, para alguns autores, é a partir da promulgação da Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4682, de 24/01/23) que se inicia o processo de construção do sistema de proteção social brasileiro. Essa Lei cria, em cada uma das empresas de estrada de ferro existente no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAPs) a seus empregados. Um grupo mais significativo de estudiosos das políticas sociais brasileiras considera a década de 30 como o início da estruturação do nosso Estado de Bem-Estar Social.

Com gigantescas restrições de acessibilidade e provisão de políticas públicas à maioria da população, o Estado de Bem-Estar Social brasileiro caracterizava-se por um padrão de extensão regulada da cidadania²⁷, cujas raízes encontravam-se não em um código de valor universalista, mas através de um sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal. A extensão da cidadania se concretizava pela regulação de novas profissões/ocupações ou por meio da ampliação de direitos aos associados às profissões²⁸. Aqueles cuja ocupação a Lei não reconhecia ficavam relegados à condição de pré-cidadãos. Esse modelo de Seguro Social predominou no país com a incorporação controlada e seletiva da classe trabalhadora até os anos 80, tendo a Constituição Federal de 1988 definido um novo padrão de Seguridade Social à população brasileira.

²⁶ Segundo Jaime A Oliveira e Sônia F. Teixeira (1986:20), data de 1795 o "Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha". Em 1827, surge o "Meio-soldo (Montepio) do Exército" e, em 1835, o "Montepio Geral da Economia". E nos primeiros anos da República são adotadas algumas disposições no mesmo sentido, orientadas a determinadas categorias do funcionalismo público.

²⁷ Cidadania regulada - conceito trabalhado pelo cientista político Wanderley Guilherme dos Santos (1979:75): "cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal".

²⁸ As diversas profissões abarcavam composições de benefícios diferenciados. Estes benefícios correspondiam a um determinado percentual do salário, idêntico para todas as faixas de renda. Verificou-se, deste modo, a diferença entre o "seguro social" e a "assistência" previdenciária ou seguridade social.

Segundo Sônia Draibe (1990), o *Welfare State* no país assentou-se em princípios que levaram a consequências desastrosas: extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais; acentuada fragmentação institucional; exclusão da participação social e política dos processos decisórios; privatização e uso clientelístico da máquina pública e autofinanciamento do investimento social. Draibe (1990:15) identifica alguns efeitos desse modelo, considerando o aspecto burocrático-organizacional, o padrão de financiamento do gasto social e a privatização das políticas sociais: alto grau de ineficiência e ineficácia dos programas sociais; superposições de competências, agências, clientela-alvo, objetivos e mecanismos operadores; acentuados desvios de alvo nos programas sociais, tendendo a beneficiar menos as camadas mais necessitadas da população; carências sociais concebidas e tratadas de forma estanque, fragmentando a demanda e pulverizando os recursos financeiros, humanos e institucionais.

Draibe (1990) analisa que entre os anos 30 e a década de 70 foi construído e institucionalmente consolidado no Brasil um sistema específico de proteção social, inclusive com produções legais. Neste período, distinguem-se duas fases de regime autoritário - 1930/45 e 1964/71 e uma fase de regime democrático, ainda que limitado, correspondente aos anos de 1945 a 1964. Serão brevemente abordadas as principais características do sistema de proteção social desses períodos.

A elite governamental pós-30²⁹ orientou-se pelo caminho da acumulação e diferenciação da estrutura econômica do país. Dotada de características autoritárias, buscou ampliar suas bases de apoio em setores populares, colocando em papel central as questões referentes à temática trabalhista e social. Por um lado, o governo Vargas passou a "antecipar-se" às reivindicações das novas categorias estendendo-lhes o ingresso na Previdência Social. Por outro, o Sistema Previdenciário, totalmente privado em seus primeiros anos e voltado para a classe de trabalhadores urbanos com profissão reconhecida, assume o regime de capitalização³⁰, caracterizado por um sistema de arrecadação e valores

²⁹ Getúlio Vargas foi chefe do governo provisório de 1930 a 1934, quando então foi eleito pelo Congresso Nacional como presidente. Através do Golpe de Estado em 1937, esteve até 1945 no poder.

³⁰ Segundo Oliveira e Teixeira (1986:146), no plano legal, todos os regulamentos previam a aplicação das reservas em papéis do Estado, ou seja, em "títulos de renda federal", "títulos de responsabilidade da União", "títulos garantidos pelo governo federal" e concessão de empréstimos à empresários privados ou outros investimentos que não os papéis públicos. A partir de 1931, por meio do Decreto 20.465, criou-se um

de contribuição descontados dos segurados e sonegados pelas empresas. Constatou-se um esforço ativo em diversas medidas restritivas que geraram insatisfação e resistências por parte dos segurados.

De acordo com Jaime A. Oliveira e Sônia M. F. Teixeira (1986:133), nesta fase o modelo de Previdência Social sofreu transformações, tornando-se menos "benevolente" e mais preocupado com a acumulação de reservas financeiras que com a ampla prestação de serviços aos segurados. No período 23-30, as instituições previdenciárias eram vistas como de "Previdência" e "Assistência" Social indiscriminadamente.

"A legislação adotada entre 30 e 45 tentará modificar essa concepção, distinguindo e separando as duas atribuições, com a intenção evidente de minimizar os gastos relativos à segunda, apresentada agora como algo que só provisória e muito superficialmente poderia ser "concedido", e concedido não como atribuição específica e intrínseca da Previdência Social, mas sim como mera "colaboração" com o que é considerado então atribuição exclusiva do Estado" (Oliveira e Teixeira, 1986:77).

Em 1933, surge uma nova forma de organização da Previdência Social brasileira: os grandes Institutos de Aposentadoria e Pensões - IAP, alavancando o rápido crescimento da massa segurada. O crescente número de associados apresenta conseqüente expansão da receita, o que não resultou em aumento ou elevação da qualidade dos benefícios disponibilizados. Ao contrário, observa-se uma efetiva restrição no volume e qualidade dos serviços, com diminuição substancial dos benefícios pecuniários "tradicionais" e dos gastos referentes à assistência médico-hospitalar (em percentual de receita e em valores reais por associado ativo). Conseqüentemente, houve uma tendência permanente de elevados *superávits* nestes institutos, reafirmando seu caráter contencionista e de acumulação.

mecanismo concreto de proteção ao sistema acumulador de recursos. Foi elevada a contribuição dos segurados, antes fixada em 3% do salário, chegando o valor pago a atingir 10% dos salários. Segundo esse Decreto, as contribuições das empresas e da União deveriam ser, cada uma delas, iguais às dos segurados, no entanto, tais instâncias não cumpriram as determinações legais, ficando a cargo dos empregados a preservação do regime. As mudanças de critérios ocorridas nos anos subseqüentes apenas beneficiaram as empresas, diminuindo suas quotas de participação na arrecadação previdenciária.

Em 1935, a contribuição para a formação da receita dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões foi regulada na Lei nº 159, ficando subordinada ao Conselho Nacional do Trabalho. O Decreto 890 de 1936 define um novo sistema de arrecadação de tributos³¹. O Estado, através do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, passa a funcionar como intermediário entre os consumidores e a Previdência, acumulando dívidas crônicas com os Institutos e Caixas.

Nesse sistema, houve uma diferença radical entre os benefícios pecuniários (aposentadoria e pensão) de longo prazo, que seriam mais estáveis e os serviços de assistência médica, farmacêutica, construção de casas, empréstimos, cujos gastos seriam mais elásticos, alteráveis em função das contingências políticas e dependentes de modelos mais restritivos ou mais pródigos. Os serviços assistenciais tinham caráter provisório e superficial, concedidos não como atribuição específica e intrínseca da Previdência Social. Portanto, era necessário que os associados dos Institutos ou Caixas pagassem "à parte" por esses "direitos".

A assistência médica era entendida como atribuição secundária e provisória da Previdência. Esta concepção levou à tendência de compra dos serviços médicos de terceiros, principalmente no que diz respeito à assistência hospitalar, cujos custos seriam mais significativos.

O programa habitacional das instituições previdenciárias foi constituído não como um serviço, mas como uma forma de aplicação de seu capital, que visava a maior lucratividade e o maior rendimento possíveis³².

Com o objetivo de organizar e sistematizar de forma mais ampla as relações entre Estado e trabalhadores, o governo promulga, em 1943, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Essa atitude vem reafirmar a proteção social atrelada ao trabalho formal.

A assistência social aos desempregados e desvalidos segue paralela a toda essa estrutura e legislação, sendo assumida pelas organizações da sociedade civil, basicamente a

³¹ Estabelece fontes de arrecadação de recursos para constituir sua contribuição da seguinte maneira: *ordinárias* - "quotas de Previdência" (cobradas dos consumidores diretos das empresas envolvidas) e "taxa de Previdência" (sobre as importações em geral, cobradas do conjunto do mercado); *extraordinárias* - a serem retiradas de outros setores do orçamento.

³² Nas CAPs e nos LAPs foram instituídos programas de construção ou compra de casa própria, de adesão voluntária dos associados e pagamento sem relação com suas contribuições regulares e compulsórias.

Igreja Católica. É criado em 1938, pelo Decreto Lei nº 525, de 01/07/1938, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)³³, que tem por objetivo regulamentar a assistência social no país. O Estado reafirma seu compromisso com segmentos da elite para a concessão de auxílios e subvenções a organizações da sociedade civil (Edna Alves de Oliveira, 2002:19). A assistência se constitui em política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico, através do mecanismo das subvenções. É criada, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com a função de órgão de cooperação do Estado na gerência da parceria com instituições filantrópicas. Surge a benemerência estatal e o "primeiro-damismo"³⁴.

Entre 1945 e 1964, sob um contexto democrático-populista, expande-se o sistema de proteção social com a incorporação de novos grupos sociais, destacando-se o movimento de inovação legal-institucional³⁵ nos campos da educação, saúde, assistência social e habitação. Com o crescimento da elite industrial, o Estado entende que a proteção social não deve ser viabilizada apenas por organizações de benemerência e ações voluntárias, mas cabe o envolvimento da burguesia no que se refere a "questão social" (Mestriner, 2000). O Estado, já em 1946, incentiva a criação, em todo o país, de instituições sociais como o Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

Neste período foi decretada a falência do "regime de capitalização" da Previdência Social, devido à "*rápida elevação das despesas, diminuição dos saldos, esgotamento das reservas, déficits orçamentários*" (Oliveira e Teixeira, 1986:150). A tendência passou a ser o "regime de repartição", grosso modo, significa que o sistema previdenciário funcionava como mero repassador aos segurados, na forma de benefícios pecuniários e serviços. Em comparação com o período anterior, verificou-se elevação dos gastos com aposentadorias e pensões e o privilégio da questão da "assistência", principalmente a médica. Ao mesmo

³³ O CNSS foi a primeira forma de presença da assistência social na burocracia do Estado Republicano Brasileiro.

³⁴ No estatuto dessa instituição é assegurada a função de sua presidência à primeira-dama da República

³⁵ "A legislação previdenciária do pós-45 é marcada pela progressiva desmontagem das medidas de cunho contencionista impostas no período anterior" (Oliveira e Teixeira, 1986:154). Também, a Constituição de 1946 incorpora a assistência sanitária à previdência social, consolida o vínculo entre previdência e assistência médica

tempo, pouco se empenhou para a solução dos problemas que afetavam a receita. Esses fatores redundaram na "crise financeira" da Previdência Social brasileira.

Segundo Telma M. G. Menicucci (2004), no âmbito dos institutos, a extensão dos serviços médicos e assistenciais era, em parte, condicionada às pressões da massa segurada com variações de intensidade entre as categorias profissionais. As categorias que tinham maior capacidade de mobilização e pressão obtinham um maior percentual de gastos com assistência³⁶. Um outro fator que contribuiu para pressionar a expansão da assistência médica pelos Institutos foi a ocorrência de elevado número de afastamentos por invalidez, que onerava o sistema previdenciário com o pagamento de benefícios pecuniários, colocando em risco o seu equilíbrio financeiro. No entanto, não se observou uma política deliberada de assistência à saúde nos IAPs.

Prevalece, entretanto, o padrão seletivo, heterogêneo e fragmentado da intervenção social do Estado. As políticas sociais aconteceram em meio a um jogo político entre a elite e as forças sindicais. A estrutura corporativa continuou predominando, embora se tentasse reformar a previdência social, buscando a unificação³⁷, a universalização e a padronização dos benefícios. Na perspectiva de uniformização dos benefícios previdenciários, em 1960 é promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que prevê um plano amplo de benefícios e serviços a seus segurados³⁸. A assistência médica passou a ser assumida como parte inerente da Previdência Social, devendo ser assegurada a todos os seus beneficiários. Ainda, por intermédio da LOPS, o governo legitimou uma prática já ocorrida nas empresas correspondente ao atendimento a empregados e dependentes mediante serviços próprios ou contratados. Mesmo com a LOPS, não se definiu uma fonte específica de financiamento para a saúde, e nem a Constituição de 1988 que consagrou em termos formais a obrigação pública em relação à saúde, logrou resolver a questão do seu custeio por meio de fontes independentes da Previdência (Menicucci, 2004:68).

³⁶ O Instituto da Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB) chegou a ter gastos com assistência médica em 1964 correspondente a 63,4 % do seu total de suas despesas (Menicucci, 2004:67).

³⁷ É promulgado em 1945 o Decreto-Lei nº 7 526 - "Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil" com pretensão de unificar a Previdência, substituindo os diversos IAPs por um "Instituto de Serviços Sociais do Brasil" (ISSB). No entanto, essa medida não se concretizou. Em 17/07/47, é apresentado projeto pelo deputado Aluizio Alves (UDN), aprovado com alterações em 1960.

³⁸ Inclui-se aí, diversos serviços e benefícios destinados aos segurados, aos dependentes e aos beneficiários em geral (Oliveira e Teixeira, 1986:166).

Ainda em 1960, a Lei 3807 cria duas organizações administrativas que se interpõem entre os institutos e o Ministério do Trabalho: o Departamento Nacional da Previdência Social (DNPS) e o Conselho Superior da Previdência Social (CSPS), ambos com representação tripla - governo, empregado e empregador.

A LBA envolve-se com a criação de creches, lactários, maternidades e hospitais infantis. Implementa centros sociais e regionais com múltipla programação. Conforme aponta Mestriner (2000), nessa fase verifica-se um conjunto de macro-organismos com novo estatuto legal, saindo da benemerência para um modelo educacional.

O período de 1964-1975 foi marcado pela interrupção dos direitos políticos e civis, nos anos de exceção do regime militar. Segundo Wanderley Guilherme dos Santos (1979), consolida-se um retrocesso na dimensão democrática da cidadania brasileira. Com a finalidade de modernizar a economia e alcançar o desenvolvimento tecnológico, forjou-se uma nova composição da elite, com o forte apelo das decisões técnicas da burocracia estatal e o objetivo ideológico patente de acelerar as taxas de acumulação e poupança. O autoritarismo do governo militar deu continuidade e reforçou o conceito de "cidadania regulada" definido por Santos (1979), através das ações de contenção de direitos como a regulamentação das profissões, controle sindical e controle do salário profissional, para compatibilizar o processo de acumulação acelerada e contenção de gastos nas áreas de saúde, saneamento e educação. Tudo isso fez ampliar a desigualdade social e agravar a situação de pobreza da população brasileira.

"É o princípio do mérito, entendido basicamente como posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva, que constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social" (Draibe, 1990:09-10).

Durante esse período houve a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)³⁹, do Fundo de Assistência Rural (Funrural) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)⁴⁰. O INPS estendeu o seguro social para todos os assalariados urbanos. Conforme Menicucci (2004), dos aproximados sete milhões de segurados que se incorporaram ao INPS em 1967 por força de unificação dos IAPs, cerca da metade contava com serviços médicos de forma regular. Outra metade proveniente dos Institutos dos Industriários tardiamente começou a incorporar a assistência médica entre seus benefícios, reflexo do incipiente processo de industrialização no Brasil e, por consequência, da frágil capacidade de mobilização da categoria neste momento.

A unificação do sistema não foi totalmente realizada, considerando que os institutos de previdência social dos funcionários públicos civis e militares foram conservados. O sistema passou a dar cobertura às demais classes de trabalhadores registrados (contribuição padronizada em 8% do salário), mantendo a exclusão dos trabalhadores rurais. Unificaram-se os benefícios compreendidos por aposentadoria, pensão e assistência médica. Em 1967, o INPS passou a controlar os seguros sobre acidentes de trabalho, que eram administrados por empresas privadas. O Funrural foi criado em 1971, durante o governo do General Médici, representando o início da implementação do conceito de universalização da previdência, apesar de não estar vinculado e administrado pelo INPS. Os trabalhadores rurais passaram a contar com a proteção estatal, cobrindo benefícios oriundos do seguro de acidentes do trabalho rural e garantindo auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, pensão, assistência médica e reabilitação profissional. Em 1972, o sistema previdenciário aumentou o seu escopo e cobertura com a incorporação dos trabalhadores autônomos e dos empregados domésticos, mas deixou de fora os trabalhadores que não tinham relação formal de emprego.

³⁹ O INPS foi criado em 1966 com o objetivo de unificar o sistema previdenciário em vigor no País e colocar fim nos Institutos de Assistência e Previdência (IAP) corporativos que vigoravam. Com o fim dos IAP a previdência passou a ser controlada e administrada pela burocracia estatal.

⁴⁰ Criado em 1966 e vigente desde 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) é regido por normas e diretrizes estabelecidas por seu Conselho Curador, que é composto por representantes do Governo, dos trabalhadores e dos empregadores. O FGTS é formado por depósitos mensais efetivados pelos empregadores, em nome dos empregados, no valor de 8% da sua remuneração, correspondendo aproximadamente a um salário por ano. Trata-se de um seguro-desemprego que não abrange os funcionários públicos, aos quais é dirigido o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Os recursos do FGTS estavam vinculados ao Banco Nacional de Habitação (BNH), no contexto de um programa de governo que previa o incremento da habitação para trabalhadores de baixa renda.

Conforme Draibe (1990), sob as características autoritárias e tecnocráticas do regime militar completa-se o sistema de *Welfare State* no Brasil:

"Define o núcleo duro da intervenção social do Estado; arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de políticas sociais; definem-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão/exclusão social que marcam definitivamente o sistema" (p.09).

A década de 70 assiste, no plano quantitativo das políticas sociais, a um forte crescimento dos programas, equipamentos e, principalmente, das clientela. A expectativa de generalização do bem-estar social, que seria propagado em consequência do crescimento econômico, não se confirmou, pois o crescimento não foi capaz de reduzir as desigualdades sociais. Com um padrão do tipo meritocrático-particularista⁴¹, o sistema de proteção social brasileiro caracteriza-se por escassos efeitos redistributivos e igualitários. Mantém-se a expansão dos programas sociais, como alfabetização de adultos pelo MOBRAL, a complementação alimentar através de Programa Nacional de Alimentação (PRONAM), cursos de mão-de-obra e capacitação para mulheres. Destaca Oliveira (2002:28) que o aparato burocrático e seletivo construído para esses programas acabou consumindo mais recursos com a máquina administrativa. Seguiu uma lógica de retalhamento social com seus novos organismos, desenhando serviços, projetos e programas para cada necessidade, problema ou faixa etária, compondo uma prática setorizada, fragmentada e descontínua que perdura até a atualidade (Mestriner, 2000).

Ao longo das décadas de 70 e 80, características importantes foram sendo introduzidas nesse "modelo" sobreposto e/ou paralelo ao núcleo securitário. Foi montado um esquema assistencial dirigido a grupos específicos⁴², ditos "de risco" e tendo como critério de elegibilidade para inclusão em programas assistenciais, a renda familiar de até

⁴¹ Tipologia de Titmus/Ascoli, *Welfare State* em que a política social destina-se à correção parcial de distorções geradas pelo mercado ou por desigualdade de oportunidades, não tendo a intenção de mudar a estrutura social (Sônia Draibe, 1990:6).

⁴² Teoricamente esses grupos seriam residuais, no entanto, correspondem a significativa parcela da população, assalariada ou não, potencialmente demandatária de serviços sociais.

dois salários mínimos (Draibe, 1990:10). Deste modo, a face suplementar da política de assistência pública se tornaria menos residual frente à possibilidade de garantir mínimos sociais a grande parte da população. Entretanto, afirma Draibe (1990:11):

"Os programas assistenciais operam de modo extremamente precário, uma vez que são vagamente definidos, não institucionalizados e, por isso mesmo, descontínuos, não garantidos e nunca avaliados. Face 'pobre' da política social, esses programas tenderam sempre a tornarem-se fértil campo para práticas assistencialistas e clientelistas".

Sob impactos da crise do Estado e do processo de abertura política vão sendo colocadas em prática iniciativas assistenciais bastante diversificadas: medidas de reordenamento de algumas áreas e subáreas da ação social, principalmente nas esferas estadual e municipal, adotadas após as eleições de 1982 e caracterizadas pela busca de alternativas de baixo custo; concepções descentralizadas de decisão e gestão de programas sociais; elevação do grau de participação popular, inclusive na produção de bens e serviços sociais; tentativas de integração de ações sociais face a clientela específicas (Draibe, 1990:26). Com o advento da Nova República, a partir de 85, ocorre um movimento mais consistente de alteração do perfil de proteção social.

A Constituição Federal de 88 define a Seguridade Social (Saúde, Assistência Social e Previdência) como direito do cidadão e dever do Estado, tendo como um dos princípios básicos a universalidade. Formalmente se aproxima do modelo institucional-redistributivista⁴³ (ou social democrata), pois trata a política social como um direito e tende a instituir um padrão mínimo de renda. Mescla mecanismos de renda mínima com a prestação de serviços em equipamentos coletivos públicos gratuitos (saúde, educação, assistência social) ou subsidiados. Na prática, entretanto, são limitados os aspectos redistributivos e igualitários: na educação, apenas a básica é obrigatória e gratuita; na saúde o atendimento de urgência é universal, mas os serviços mais complexos são de difícil

⁴³ Tipologia de Titmus/ Ascoli, *Welfare State* em que a política social está voltada para a realização de direitos de cidadania, com adoção de critérios universalistas e de padrões mínimos de renda (Sônia Draibe, 1990:6).

acesso. Na previdência, é restrita a implementação da renda mínima extensiva a todos os cidadãos, independente de sua posição no mercado de trabalho, e na assistência social os recursos são insuficientes para garantir a universalização dos serviços e programas aos que necessitam⁴⁴.

Ao consagrar novos direitos e princípios de organização da política social, a Constituição de 88⁴⁵ altera alguns pilares básicos do padrão anterior do Estado de Bem-Estar Social. Estabelece um piso mínimo (um salário mínimo) para aposentadorias e pensões, incluindo os trabalhadores rurais. No campo da Previdência Social, assegura-se aos beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. Expandem-se os benefícios e programas como: Benefício de Prestação Continuada; salário-família⁴⁶; salário-maternidade⁴⁷; pensão⁴⁸; auxílio doença⁴⁹; auxílio acidente⁵⁰ e Previdência Complementar⁵¹. Cabe ressaltar que tais serviços e benefícios utilizam critérios específicos de elegibilidade e a cobertura ainda é

⁴⁴ Conforme a legislação que orienta e organiza a Política de Assistência Social (LOAS e a NOB) são considerados necessitados aqueles cuja renda não garante a sobrevivência, ou que estão em situação de risco e/ou vulnerabilidade pessoal ou social. Entretanto, há critérios de renda diferenciados para inclusão/exclusão dos potenciais usuários da Assistência, em determinados serviços ou para concessão de benefícios.

⁴⁵ Segundo José Murilo de Carvalho (2003), a CF-88 foi a mais liberal e democrática que o país já teve.

⁴⁶ O valor mensal da cota por filho ou equiparado, a partir de 1º de junho de 2001, passou a ser de R\$ 10,31, para o segurado que recebia remuneração inferior ou igual a R\$ 429,00.

⁴⁷ Devido a todas as seguradas da Previdência Social durante 28 (vinte e oito) dias antes do parto e 91 (noventa e um) dias depois, pago diretamente pelo INSS. A renda mensal do salário-maternidade consiste em valor igual à sua remuneração integral. Juntamente com sua última parcela, é pago o abono anual (13º salário) do salário-maternidade, proporcional ao período de duração do benefício.

⁴⁸ Têm direito os dependentes do segurado, após a sua morte, a uma pensão com valor igual ao que ele receberia no caso de se aposentar.

⁴⁹ Tem direito o trabalhador que tem registro na Carteira Profissional e, por motivo de saúde, fica afastado do trabalho por mais de 15 dias. Os primeiros 15 dias são pagos pelo empregador. A partir do décimo sexto dia, a responsabilidade é da Previdência. Quem paga INSS, mas não tem registro em Carteira, recebe a partir do primeiro dia do afastamento por doença. É preciso também comprovar o pagamento de pelo menos doze contribuições. Não há carência para doenças graves, como acidentes, aids e câncer.

⁵⁰ É pago a quem contribui mensalmente com o INSS, sofre um acidente e perde parte da sua capacidade de trabalho. Tem direitos os que têm registro em carteira, os avulsos, os médicos-residentes e os segurados especiais (aqueles que trabalham em propriedade rural para sua subsistência). É preciso, antes, receber o Auxílio-Doença. Quem decide a transformação é o médico do INSS. O valor corresponde a 50% daquilo que o segurado teria como direito em sua aposentadoria.

⁵¹ A Previdência Complementar é um sistema de complemento das aposentadorias recebidas por trabalhadores tanto da iniciativa privada quanto do serviço público, desde que eles tenham contribuído para esta modalidade de previdência. No caso das entidades fechadas de Previdência Complementar - os chamados fundos de pensão, a adesão só ocorre para aqueles que têm vínculo empregatício com a empresa que patrocina o fundo. Estas entidades são fiscalizadas pela Secretaria de Previdência Complementar, que faz parte da estrutura do Ministério da Previdência Social.

limitada. Define, na área da Assistência Social, o público beneficiário⁵² da política, seus objetivos, as fontes de recursos e as diretrizes para a organização do sistema.

A Assistência Social passa a ser estruturada e dirigida a grupos vulneráveis e em situação de risco, tendo critérios de renda para eleger o público no caso da concessão de benefícios. Os programas assistenciais são dirigidos às famílias, crianças e adolescentes, idosos, gestantes e nutrizes, população de rua, desempregados, portadores de deficiência, pessoas em situação de violência. O escopo da ação assistencial pode abranger subsídios como cestas de alimentação, auxílio material diverso (por exemplo, transporte urbano, aquisição de documentos) auxílio-funeral etc. Serviços de proteção social especial, como os albergues, abrigos e asilos são disponibilizados de acordo com as realidades locais. As ações de prevenção e promoção se inserem na proteção social básica e correspondem aos serviços de convivência e sociabilidade (grupos de convivência e socialização), dentre outros⁵³. Existem diversos serviços, programas e projetos geridos pelos governos locais através de transferências de recursos do governo federal⁵⁴. Os municípios têm a prerrogativa de executar as ações e, em grande medida, o faz através de convênio com entidades assistenciais. Algumas críticas são direcionadas a esses programas, pois a cobertura ainda é limitada face à demanda, nem sempre correspondem às necessidades mais imediatas das populações dos municípios e o monitoramento e a avaliação são insuficientes ou mesmo inexistentes, dificultando a averiguação dos impactos provocados e facilitando

⁵² Proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; amparo a crianças e adolescentes carentes; promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida pela família.

⁵³ É notória a ampliação do nosso Sistema de Proteção Social, principalmente no campo da assistência social. Foram instituídos serviços e programas específicos de atenção à criança, assistência ao idoso, ao deficiente e suas famílias com ações de proteção (Casas Lares, Repúblicas, Instituições de Longa Permanência), promoção e prevenção (grupos de convivência, cursos de capacitação etc; enfrentamento à pobreza, através de estímulos às ações de investimento econômico e social voltados para a ocupação produtiva, Brasil Criança Cidadã (BCC) que objetiva a proteção integral de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos em situação de vulnerabilidade resultante de pobreza, abandono e exclusão social; abrigos destinados à acolhida da população em situação de rua; Programa Sentinela destinado a desenvolver, no âmbito da Política de Assistência Social e de forma articulada com as Políticas de Garantias de Direitos, ações de atendimento às crianças e aos adolescentes violados sexualmente, vítimas de abuso e de exploração sexual comercial, em situações circunstanciais ou conjunturais de risco ou de extremo risco, Portal do Alvorada; Núcleo de Apoio a Família – NAF priorizando o atendimento à família de baixa renda, localizando-se em áreas de extrema pobreza, em periferias e favelas.

⁵⁴ No que diz respeito ao financiamento das ações de Assistência Social, a LOAS estabelece que é dever das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) aplicar recursos na área para viabilizar a execução dos serviços.

os possíveis desvios⁵⁵ de recursos dos programas sociais. Os programas operam muitas vezes de modo extremamente precário, tornando-se campo para práticas assistencialistas, clientelistas ou mesmo de possibilidade de corrupção e extorsão. A prática de avaliação de resultados desses programas está sendo introduzida paulatinamente, mas ainda mostra-se insuficiente.

Desde do início da década de 90, discute-se a necessidade de enfrentar a pobreza e a inviabilidade da cidadania com exclusão social. Programas de transferência de renda passaram a ser introduzidos em níveis estaduais e municipais⁵⁶. Ações dessa natureza também têm sido implementadas pelo governo federal. No governo de FHC foram criados os programas Bolsa-Escola⁵⁷, Bolsa-Alimentação⁵⁸, Auxílio-Gás⁵⁹, PETI⁶⁰, Agente-Jovem⁶¹ e projetos de erradicação da pobreza - ex: Bolsa-Renda⁶². A partir de 2001, o governo federal cria o Cadastro Único do Governo Federal e em 2004, são agrupados em um só benefício os programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás, reunidos sob a denominação de Bolsa-Família⁶³.

• Mesmo diante do caráter insuficiente e limitado das ações governamentais, verifica-se no país um processo contínuo de estruturação do campo assistencial com a ampliação dos serviços e benefícios pautados na concepção dos direitos sociais. As políticas sociais

⁵⁵ Uma amostra desse problema ocorreu em 2004, quando foram detectados servidores de algumas prefeituras recebendo o benefício Bolsa-Família destinado às famílias carentes do município.

⁵⁶ Os primeiros Programas Governamentais de Renda Mínima (PGRM) implantados em Brasília e Campinas foram direcionados a famílias com crianças e adolescentes menores de 14 anos, condicionados à frequência à escola, ao posto de saúde e à participação de adultos em programas de qualificação. Provêm ainda um estímulo à atividade econômica e à autonomia das famílias. Em Belo Horizonte, são complementados pelo governo municipal os valores dos programas federais. Apresentam uma ou outra das condicionalidades citadas acima, como o Bolsa-Escola com frequência escolar; a renda vinculada ao Programa Agente Jovem; o Programa de Erradicação de Trabalho Infantil/Crescer, vinculado à saída da criança do trabalho infantil; o desenvolvimento de lideranças comunitárias – CENAFOCO.

⁵⁷ Destinado a famílias com crianças entre 6 e 15 anos e renda de até R\$ 90 per capita, mediante comprovação de frequência da criança à escola e programas complementares. O benefício tem o valor de R\$ 15 mensais por criança até R\$ 45 por família.

⁵⁸ Abrange as gestantes, nutrízes e crianças até 6 anos de idade de famílias com renda per capita de até meio SM. Corresponde ao benefício de R\$ 15 mensais por criança até R\$ 45 por família.

⁵⁹ O público-alvo é a família com renda de até meio SM per capita, recebendo R\$ 15 reais por bimestre.

⁶⁰ Para famílias com renda de até meio SM per capita com crianças entre 7 a 14 anos que trabalhem em atividades penosas ou degradantes. O benefício equivale a R\$ 25 /mês na zona rural e R\$ 40 na zona urbana.

⁶¹ Compreende os jovens entre 15 e 17 anos de idade em situação de pobreza e risco social, com repasse de R\$ 65/mês.

⁶² Famílias em municípios atingidos pela seca, no valor de R\$ 30 /mês por família.

⁶³ Lei Nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.

parecem estar comprometidas com atitudes mais inclusivas. O atual Sistema de Proteção Social, comparado à sua lógica antecessora, torna-se mais abrangente, diversificado e menos discriminatório. No entanto, os desafios ainda são de grandes proporções. Estudos e estatísticas recentes demonstram a permanência da situação de evolução da magnitude e da natureza da pobreza e da desigualdade social no Brasil⁶⁴.

⁶⁴ No texto "A instabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil", os autores Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça apresentam a evolução da pobreza nas duas últimas décadas, seus principais determinantes, a estrutura da distribuição de renda entre as famílias brasileiras e como as modestas reduções na pobreza influenciam o crescimento econômico ou a redistribuição de renda. Por último, tratam da necessidade de priorizar a redução da desigualdade social através de políticas públicas de combate à pobreza (2000:22).

2.2 - Contextualizando a Política de Assistência Social

• A Constituição Federal de 1988 representa um marco histórico na redemocratização do país. Define-se uma série de princípios inovadores para as políticas sociais brasileiras, como destaca Maria Thereza Fonseca (2002:51-52): *a concepção da seguridade social como forma abrangente de proteção; menor importância do vínculo contributivo como princípio estruturador do sistema; universalização do acesso e a expansão da cobertura; recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais e "um maior comprometimento do Estado, projetando mesmo um acentuado grau de provisão estatal pública de bens e serviços"* (Draibe, 1995:20, apud. Maria T. Fonseca).

A Assistência Social é incluída no tripé da Seguridade Social, ganhando o *status* legal das políticas de Saúde e Previdência Social. Conforme Art. 194 da Constituição de 88, a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social. Essa iniciativa provocou significativa mudança no padrão de proteção social brasileiro, que até o momento se apoiava no tradicional modelo meritocrático-particularista/conservador, evoluindo para uma perspectiva mais igualitária e universalista, com vistas a aproximar-se de um modelo institucional-redistributivo/social democrata. Essa concepção de seguridade social foi inspirada no modelo de *Welfare State* dos países desenvolvidos da Europa. No entanto, as particularidades de cada país, suas necessidades, correlação de forças políticas e econômicas e padrões de civilidade, determinam diferentes ambientações à seguridade social.

Edna Alves de Oliveira (2002) argumenta que a utilização do conceito de Seguridade no Brasil representou uma inovação importante, na medida em que houve uma dissociação parcial entre a proteção social e o vínculo contributivo, nivelando os benefícios contributivos e os assistenciais. Ao mesmo tempo, permanece a separação funcional entre previdência, saúde e assistência, revelando uma incapacidade de superar a concepção da proteção social como seguro, com programas assistenciais superpostos e diversificação da clientela. Deste modo, verifica-se um sistema de seguridade social híbrido, orientado por princípios e práticas concorrentes, tendo, por um lado, uma origem contributiva individual e, por outro, programas distributivos assistenciais.

No Art. 203 da Constituição estão definidos os objetivos da Assistência Social:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;*
- II - o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;*
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;*
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;*
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provido por sua família, conforme dispuser a Lei.*

O Art. 204 trata das fontes de recursos, das diretrizes de descentralização político-administrativa e da participação popular através de organizações representativas. Determina que as ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com orçamento da seguridade social [...], organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;*
- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Art. 204, CF, 1988).*

Avançando no processo de construção da política de assistência social, em dezembro de 1993, é publicada a Lei nº 8742 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição. Destacaremos alguns artigos dessa Lei considerados fundamentais para o estudo em questão.

A LOAS trata em seu primeiro capítulo, Art. 1º, das definições e dos objetivos da Assistência Social:

"Assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas".

A Assistência passa a ser considerada política pública não contributiva e direito dos cidadãos com renda abaixo de um patamar mínimo e/ou que estejam submetidos a condições de vulnerabilidade e situações de risco pessoal ou social. Nesse sentido, manifesta-se uma intenção cidadã, na medida em que modifica a forma jurídica de atenção ao indivíduo, até então visto apenas como necessitado, se transformando em indivíduo reconhecido como sujeito necessitado e de direitos (Oliveira, 2002).

No entanto, segundo Maria Cláudia M. Borges (2003:96), a *"Assistência Social se divide entre os princípios da seletividade em contraposição ao da universalidade, correndo o risco de limitar os direitos sociais aos níveis mínimos de sobrevivência, normalmente aos inaptos para o trabalho, como as crianças, idosos e portadores de deficiência"*.

Um aspecto do caráter universal dessa política pode ser definido pela possibilidade de articulação da Assistência com as demais políticas públicas, na perspectiva de estruturação de sistema contínuo de proteção social. Outro aspecto da universalidade galvaniza-se na medida em que a Assistência Social, dentro de sua especificidade, assegura proteção social, através de seus serviços, a qualquer cidadão em situação de risco pessoal ou social, independente de pertencer à parcela mais depauperada da sociedade. Entretanto, a realidade nacional impõe a definição de prioridades na atenção aos segmentos mais pobres e miseráveis, apresentando maior relevância o caráter seletivo da política de Assistência Social, ou como afirmam alguns teóricos da área, "discriminando positivamente" os mais fragilizados.

Em 2000, o Conselho Nacional de Assistência Social publica a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB), aprovada em 1988. A NOB disciplina a descentralização político-administrativa da Assistência Social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo, apresentando os princípios e diretrizes na condução da

política de assistência social e na interação com a sociedade, para o enfrentamento da miséria, pobreza e exclusão social.

Quanto ao financiamento da assistência, a LOAS avança criando o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS). O Fundo define o financiamento das ações e as normas para gestão dos recursos públicos⁶⁵. A orientação e o controle da proposta orçamentária devem ser submetidos à apreciação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)⁶⁶. O CNAS deve aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando indicadores que orientam uma regionalização mais equitativa e disciplinando os procedimentos de repasse de recursos para as entidades de assistência social. Estabelece diretrizes e aprova programas anuais e plurianuais do FNAS, competindo-lhe, ainda, acompanhar e avaliar a gestão de recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas aprovados. A cada quatro anos (Medida Provisória 1473-30 de 16/04/97) o CNAS deve convocar a Conferência Nacional de Assistência Social, com o objetivo de garantir a avaliação da situação da Assistência Social no País e propor diretrizes para aperfeiçoamento de seu sistema (Maria Luiza Mestriner, 2000).

Esta legislação objetiva, entre outros, equilibrar a relação entre direito e dever legal na complementaridade entre o poder público e as instituições privadas, no tocante ao exercício das ações assistenciais. Ao Estado cabe o dever legal de primazia na condução da política, efetivando a Assistência Social como direito, propondo e articulando parcerias com as instituições filantrópicas.

Mesmo diante de todo o avanço na legislação, é importante registrar que, historicamente, a Assistência Social apresenta um frágil estatuto de política pública, estando à margem das outras políticas sociais. Caracterizada por iniciativas assimétricas, fragmentadas, descontínuas e frouxamente articuladas, a Assistência sempre esteve em desvantagem na disputa por recursos e na priorização de suas ações. A própria legislação

⁶⁵ No Art. 28 consta que a gestão do FNAS é de competência do órgão da Administração Pública Federal responsável pela Coordenação da Política Nacional de Assistência Social.

⁶⁶ O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foi instituído pela LOAS - Nº 8742/93. É definido como "órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão de Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social". É um órgão paritário, composto por representantes da sociedade civil e dos governos municipais e estaduais, escolhidos em foro próprio, sob a fiscalização do Ministério Público Federal, todos com mandato de dois anos, permitida uma única recondução por igual período.

define a Assistência Social como "dever do Estado e direito da população", mas não deixa claro e específico em que consiste tais deveres ou tais direitos.

Para o enfrentamento desse legado é imprescindível a organização de sistemas, a capacitação continuada dos agentes, o aprofundamento do conhecimento da realidade e a conformação de uma rede articulada de serviços, com competências bem definidas entre os atores envolvidos. Conforme Aldaiza Sposati (2003:33), é necessário que a Assistência Social alcance o conteúdo de uma política de Estado, em vez de fragmentar respostas sociais em múltiplas ações e intenções desconexas, como se verifica desde a regulamentação da LOAS. Esta política deve estar regida por princípios claros, critérios de inclusão transparentes e objetivos, ser implementada de forma contínua e sistemática. Neste sentido, a opção da Assistência Social como prioridade política, aliada a estratégias como a vinculação de verbas e o controle cidadão dos serviços poderiam contribuir para o urgente desafio do resgate da dívida social.

Aldaiza Sposati (2003) defende uma concepção da política de Assistência Social assentada em um paradigma de especificidade no campo da seguridade social, passando a operar preventiva e protetivamente nas situações de risco e vulnerabilidades sociais, não se limitando ao domicílio, ao legal ou ao formal, nem mesmo restringindo atenção ao transgressor. A Assistência Social deve ter um papel específico frente aos usuários e às demais políticas públicas, através de ações delimitadas que abranjam principalmente à garantia de acolhida, convivência, rendimento, equidade e de travessia.

Segundo Robert Castel (1993), vem se diversificando os grupos e situações de risco e vulnerabilidade causados pelo crescimento do desemprego, da violência, da multiplicação da dissociação familiar, dentre outros. Sem desconsiderar a dimensão econômica da questão, Castel levanta a hipótese de que tais situações exprimem um modo particular de dissociação do vínculo social que denomina "desfiliação". A privação de recursos materiais pode levar o indivíduo à dependência de algum serviço social, no entanto, a *"pobreza pode ser lida como um estado onde se inventariam formas em termos de falta (falta de ganhos, de alojamento, de cuidados, de instrução, falta de poder ou de atenção...)"* (1993:22). Portanto, entende as situações de privação como decorrente da conjunção de dois vetores: integração / não integração pelo trabalho; inserção / não inserção em uma sociabilidade

sócio-familiar. Assim, a vulnerabilidade vem sendo produzida na conjunção da precariedade do trabalho e da fragilidade do vínculo social.

"Segundo este modelo, as populações suscetíveis de destacar intervenções sociais estão não somente ameaçadas pela insuficiência de seus recursos materiais como também fragilizadas pela labilidade de seu tecido relacional; não somente pelas vias de pauperização mas também em processo de desfiliação, ou seja, em ruptura de vínculo com o social. Ao final do processo, a precariedade econômica torna-se privação, a fragilidade relacional isolamento (Castel, 1993:23)".

Nesta perspectiva, a Assistência Social deve ter a responsabilidade de prevenção e proteção aos riscos sociais advindos dos processos de convívio, de (in)sustentabilidade de vínculos sociais e não somente atuar frente as conseqüências das carências materiais. Esse compromisso com a proteção social aos riscos e vulnerabilidades está associado à expansão de um padrão societário de civilidade imbricado com a possibilidade de afiançar condições mais dignas de vida à população.

Supõe-se a necessidade de organização da Assistência Social, configurada em uma rede de proteção social básica e especial, fundada na cidadania, na provisão de um conjunto de seguranças sociais e em sistemas de monitoramento de riscos e de defesa de direitos (Sposati, 2003:41). A proteção básica é definida por intervenções realizadas junto às famílias vulneráveis, com ações que facilitem a convivência familiar e comunitária, na perspectiva da prevenção. A proteção especial deve estar direcionada a situações mais complexas, envolvendo violação de direitos, necessidade de abrigo temporário, alimentação, dentre outros. Sposati, didaticamente, propõe a conceituação de cinco seguranças sociais as quais a Assistência deve garantir ao seu público-alvo: a *acolhida* - inclusive dos abandonados, através da família e da rede comunitária institucionalizada; o *convívio social* - criando condições para convivência familiar e comunitária; a *travessia* - enquanto possibilidade de construção de alternativas de apoio para tornar o cidadão alcançável pelas demais políticas econômicas e sociais; o *rendimento/autonomia* - em atenção às necessidades sociais; e a *equidade* - como condição de atendimento aos

portadores de deficiência, por fragilidade biológica, psicológica, econômica ou social. As intervenções voltadas para o atendimento do público da Assistência devem estar convergentes a estas cinco seguranças, que se materializam através das ofertas específicas da Assistência Social. Segundo Sposati (2003), a experiência de gestão dessa política possibilita agregar quatro campos específicos de ofertas da assistência social⁶⁷: **institucional** - abrigo, provisão de benefícios, bancos de dados etc; **trabalho social** - abordagem de rua, acompanhamento social, escuta, visita domiciliar etc; **trabalho sócio-educativo** - através do fortalecimento de vínculos familiares, desenvolvimento do convívio, capacitação e preparação para o mundo do trabalho e, finalmente, **defesa de direitos sócio-assistenciais** - contratos de compromissos, instâncias de manifestação, participação e arbitragem, dentre outros.

A prerrogativa de realização de serviços assistenciais por organizações e entidades sociais leva à necessidade de estabelecer na legislação, definições que resguardem as diretrizes e princípios desta política. A LOAS propõe o rompimento com as práticas assistencialistas, repressivas e desarticuladas, possibilitando a consolidação dos direitos sociais. O seu Capítulo III, Art. 7º, diz respeito às entidades e organizações de assistência social, considerando que deve haver mudanças de concepção das ONGs e entidades sociais, através da reformulação na relação público-privado e da compatibilização dessa relação com uma política pública de Assistência Social.

De acordo com o Art. 3º:

"Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por essa lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos".

⁶⁷ A definição dos campos de oferta da Assistência Social apresentada pela autora deve passar por um processo contínuo de elaboração/revisão, na medida em que avance a discussão sobre o Sistema Único da Assistência Social. Outro campo relevante a ser considerado pelo sistema diz respeito ao acesso a benefícios, aos critérios de inclusão, cobertura, modalidades de atendimento, entre outras especificações.

Considerando que, em grande medida, as intervenções sociais são executadas por ONGs, é indispensável, por um lado, que estejam comprometidas em capacitar seus técnicos, voluntários e associados na perspectiva de oferecer serviços qualificados aos usuários, entendendo que estes são portadores de direitos e deveres. Deve-se associar a esta compreensão a noção de política pública, cujas intervenções contribuam para a mudança da realidade social. Por outro, cabe ao Estado definir regras, regulamentação e padrões de qualidade para os serviços e equipamentos disponíveis ao atendimento do público da Assistência Social. Dentre outras iniciativas, faz-se necessário propor e garantir metodologias inclusivas, estabelecer capacidade máxima de acolhimento em espaços de abrigamento, relacionar número mínimo de profissionais necessários em cada modalidade de atendimento, realizar estudo de custo de cada serviço para financiamento das ações. Essas definições serão fundamentais para averiguação de resultados, que pode ser mais eficaz quando realizada através de contínuo monitoramento e avaliação das ações.

Contextualizar os processos que levam a exclusão ou inclusão social deve ser preocupação constante dos profissionais da área assistencial. Segundo Ricard Gomà (2004) a exclusão social deve ser tratada em função de cinco perfis conceituais. Primeiro, como um fenômeno estrutural que se inscreve na trajetória histórica das desigualdades sociais em diversos momentos e lugares, desde o início dos processos de industrialização e urbanização em massa, no decorrer dos séculos XIX e XX (2004:17). Atualmente, a exclusão social se insere num contexto de crescente heterogeneidade e expressa a natureza das emergentes sociedades tecnológicas avançadas. Deste modo, a exclusão não implica somente reprodução mais ou menos ampliada das desigualdades verticais do modelo industrial, mas em fraturas no tecido social e em ruptura de certas coordenadas básicas de integração. A segunda dimensão apontada por Gomà refere-se à exclusão como fenômeno relativo e inscrito em atos e decisões de agentes, ou seja, a exclusão possui uma natureza relativa e emoldurada por uma rede de agentes que tomam decisões, das quais podem se originar processos de exclusão. Cada sociedade e localidade apresentam seus próprios limites de exclusão e inclusão. Outra possibilidade é compreender a exclusão como um conjunto de processos que afetam de forma variável a pessoas e grupos, a partir das modificações causadas por dinâmicas de marginalização à função de vulnerabilidade desses

grupos. Em um contexto marcado pela erosão progressiva dos ancoradouros de segurança da modernidade industrial, a distribuição de riscos sociais se torna muito mais complexa e generalizada (p.18). A exclusão apresenta-se ainda como um fenômeno de múltiplas vertentes, de caráter complexo, formado pela articulação de um acúmulo de circunstâncias desfavoráveis, freqüentemente interrelacionadas. Portanto, Gomà argumenta que seu tratamento requer abordagens integrais em sua definição e horizontais ou transversais em seus processos de gestão. Por último, apresenta o perfil politizável da exclusão social, uma vez que é suscetível abordar o fenômeno a partir de valores, da ação coletiva, da prática institucional e das políticas públicas.

Para Gomà, como conceito, a exclusão engloba a pobreza ou insuficiência de renda, mas vai além, "*à medida que se define também pela impossibilidade ou dificuldade intensa de ter acesso tanto aos mecanismos culturais de desenvolvimento pessoal e inserção social, como aos sistemas preestabelecidos de proteção e solidariedade coletiva*" (2004:19). Desta forma, o campo da exclusão social pode ser definido em função da confluência de dois eixos que são configurados: 1º - pela existência de desigualdades mais ou menos acentuadas na distribuição de recursos materiais e, 2º - pela existência de fraturas mais ou menos profundas nos vínculos de integração comunitária. A combinação dos dois extremos mais elevados significa estar em situação de exclusão social. Outras interseções permitem a definição de conceitos diferenciados. Historicamente a *pobreza* expressa a assimetria na distribuição de recursos econômicos, mas não necessariamente rupturas na ordem social. Fragmentações no tecido social, somadas a quadros de desigualdade material, podem ser reflexo de *segmentação*. E, o campo conceitual de uma sociedade inclusiva é definido por Gomà como *coesão*, que se constitui por baixo nível de desigualdade dos recursos e baixo grau de fraturas no eixo das relações (Quadro 1).

A análise de Gomà está vinculada ao contexto europeu pós crise do Estado de Bem-Estar Social. Entretanto seus conceitos são úteis para examinar a realidade de países como o Brasil, desde que sejam considerados os acentuados padrões de desigualdade e pobreza registrados aqui e diferenciados dos países europeus. Vale ressaltar que o sistema brasileiro de proteção social jamais alcançou os patamares de universalização de garantias de direitos dos sistemas europeus.

QUADRO 1
RELAÇÕES ENTRE DESIGUALDADES E VÍNCULOS COMUNITÁRIOS

		Desigualdades na distribuição de recursos materiais	
		Elevadas	Baixas
Fraturas nos vínculos de integração comunitária	Fortes	EXCLUSÃO	SEGMENTAÇÃO
	Fracas	POBREZA	COESÃO

Fonte: Ricard Gomà, 2004:19. In: Gestão Social: O que há de novo? Volume 1 - Desafios e Tendências.

Explicitar as questões que perpassam a exclusão social é fundamental neste trabalho, uma vez que o público-alvo da Assistência Social se enquadra prioritariamente neste campo, sendo necessário reconhecer ainda os âmbitos, fatores e circunstâncias estruturais geradoras de exclusão. Segundo Gomà (2004), existem pelo menos três processos determinantes que explicam a magnitude e distribuição da exclusão nas sociedades pós-industriais, que se interrelacionam e se potencializam mutuamente:

- *A fragmentação tridimensional da sociedade caracterizada em três planos principais - 1º) a diversificação ético-cultural derivada das emigrações dos países empobrecidos, geradora de um cenário de desestabilização múltipla (relacional-familiar, legal, laboral e urbana); 2º) a alteração da pirâmide de idades, com incremento das taxas de dependência demográfica, frequentemente ligadas a estados de dependência física; e 3º) a pluralidade de formas de convivência familiar com incremento da monoparentalidade em camadas populares.*
- Os impactos sobre o emprego da economia pós-industrial - as transformações no modelo econômico geraram novas oportunidades, mas também, um grande contingente de perdedores impelidos em direção a processos de exclusão devido às novas realidades da esfera laboral, como trabalhos de baixa qualidade sem vertente formativa,

desemprego de longa duração, empregos de salários muito baixos e sem cobertura de proteção coletiva.

- O déficit de inclusividade do estado de bem-estar que pode ser atribuído: a) à consolidação de fraturas sociais a partir de projetos políticos pouco inclusivos das principais políticas clássicas de bem-estar⁶⁸; b) ao incremento do caráter segregador de certos mercados de bem-estar com fraca presença pública⁶⁹; c) grande parte dos serviços sociais parte de concepções seletivas, reativas e meramente assistenciais ou paliativas, provocando déficits de cobertura de necessidades.

Para Gomà, abordar a exclusão social a partir de todas essas dimensões pode contribuir para a construção de uma agenda de políticas locais comprometida com a inclusão social. A inclusividade deve significar *"uma sociedade onde as pessoas, todas elas cidadãos e cidadãs de pleno direito, possam ter acesso a aqueles mecanismos de desenvolvimento humano e inserção em redes sociais que lhes permitam desenvolver seus projetos vitais em condições de máxima liberdade e igualdade, na ausência de relações sociais de dominação, em um contexto gerador de autonomia e de reconhecimento da diversidade"* (2004:23). Para tanto, é necessária a articulação de práticas estratégicas que respondam aos critérios, aos valores e às formas apropriadas de abordagem das dinâmicas e situações de exclusão. Levanta cinco critérios ou parâmetros instrumentais ou metodológicos que devem ser incorporados pelas práticas inclusivas: a) práticas estratégicas que tem por objetivo priorizar os elementos que permitam debilitar os fatores que geram precariedade e marginalização; b) práticas de prevenção e inserção a partir da *ótica comunitária na expectativa de fortalecer e reestabelecer vínculos e redes laborais, sociais, comunitárias e familiares*; c) práticas na rede de forma integrada, transversal e de proximidade; d) práticas participativas com forte implicação dos cidadãos que possam contribuir para habilitar e capacitar as pessoas, fortalecendo o capital humano e social; e)

⁶⁸ Gomà cita exemplos aplicáveis a países europeus após as modificações mais recentes no sistema de proteção social: a exclusão da seguridade social de grupos com insuficiente vinculação ao mecanismo contributivo, ou a exclusão de setores vulneráveis ao fracasso escolar no ensino público de massas (2004:22)

⁶⁹ Caso dos mercados de terras e imóveis, ou seja, ausência de política efetiva de reforma agrária e habitacional

práticas inovadoras que acompanhem o dinamismo da exclusão social, evitando-se leituras anacrônicas da realidade e ações obsoletas.

É um considerável desafio para o poder público e organizações sociais a viabilização de uma Política de Assistência Social inclusiva, compreendendo intervenções diversificadas, flexíveis e aptas ao enfrentamento das questões sociais da atualidade. No caso brasileiro, esses desafios são exacerbados, principalmente, pelo padrão de desigualdade estabelecido e os altos níveis de pobreza existente.

Para tratar especificamente da política municipal de Belo Horizonte de atenção à população adulta de rua, objeto deste trabalho, é fundamental um exame detalhado de toda a complexidade desta situação limítrofe de exclusão social. É necessário identificar as condições de vulnerabilidade, tanto pelo forte caráter de fraturas nos vínculos de integração comunitária, quanto por elevada desigualdade de distribuição de recursos materiais. Este público é marcado por características peculiares como: não possuir residência fixa, não ter ocupação que garanta recursos à sobrevivência, estar em situação de infra-escolaridade e de desqualificação profissional. Portanto, cabe ao poder público, em parceria com as ONGs, desenhar e implementar uma Política de Assistência Social que responda, dentro de sua especificidade⁷⁰, às ausências e situações de risco vivenciadas por essa população. Ao mesmo tempo, é imprescindível promover a articulação com as demais políticas públicas na perspectiva da complementaridade das ações e estruturação de intervenções que tenham maior efetividade, respeitando assim a complexidade da situação em foco. O compromisso com a inclusão social, a participação e a democratização da intervenção pública, requer uma engenharia institucional com capacidade de negociação, articulação e mobilização de diversos atores e recursos.

Será tratado no Capítulo IV, como a Prefeitura de Belo Horizonte tem procurado viabilizar um sistema de proteção social direcionado ao grupo de pessoas adultas que se encontram nas ruas do município. Para tanto, o executivo optou pela gestão compartilhada

⁷⁰ Conforme já explicitado neste trabalho, é específico à atuação da Política de Assistência Social, a proteção especial através de serviços de acolhida, de concessão de benefícios, atuação em situações de violação de direitos, dentre outros; e da proteção social básica definida por intervenções preventivas e de promoção da convivência familiar e comunitária.

com as ONGs, na expectativa de propiciar a constituição e o fortalecimento de uma rede de serviços sociais no enfrentamento das dificuldades impostas pela exclusão social. Vale adiantar que o poder público municipal, as ONGs e a população alvo se mobilizaram para a elaboração da Lei 8029, de 06 de junho de 2000, que criou o Fórum População de Rua⁷¹ e formulou proposta para a política para a população de rua do município.

A seguir, discutir-se-á sobre as Organizações não Governamentais e o surgimento do Terceiro Setor.

⁷¹ Cabe ressaltar que o referido Fórum foi desativado em 2001.

CAPÍTULO III - AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL: PLURALIDADE E CONCEPÇÃO

3.1 A trajetória das Organizações Sociais no Brasil

As relações de parceria entre o Estado e as organizações privadas sem fins lucrativos percorrem um longo caminho no provimento de bens e serviços à sociedade brasileira. Uma breve revisão dessa história expõe a constante presença dessas organizações nas práticas assistenciais, estabelecendo um padrão de colaboração substitutivo frente à recorrente ausência do Estado na provisão das proteções sociais.

As organizações assistenciais vêm atuando no Brasil desde o século XVI, na forma de organizações religiosas, com destaque para as Santas Casas de Misericórdia. Identifica Maria Thereza C. G. e Souza (2002:11) um predomínio da caridade cristã no exercício da filantropia no país, com lógica de atuação pautada no assistencialismo por mais de quatro séculos. Pulverizadas por todo o país, mas principalmente em São Paulo, neste período foram sendo criadas instituições voltadas para o acolhimento de meninas e meninos órfãos, a educação e iniciação profissional através de educandários, o abrigo de imigrantes em hospedarias e albergues e o atendimento dos vulneráveis, através de ações médico-beneficentes e de amparo assistencial.

O país passou por transformações de diversas ordens a partir do último quartel do século XIX, decorrentes da progressiva abolição do trabalho escravo, iniciada com a Lei Euzébio de Queiroz em 1851, associada ao processo de imigração vigente a partir de 1880, culminando no crescimento industrial do período de 1907 a 1920. De essencialmente agrícola, o cenário brasileiro se urbaniza, com o início da industrialização nas regiões do café - Minas Gerais, Rio de Janeiro e, principalmente, São Paulo. Tal processo desencadeia o crescimento da massa de operários, agravando os problemas sociais e aumentando o número de organizações sem fins lucrativos que buscam soluções para os problemas da pobreza e da exclusão social (Souza, 2002:12).

"Da filantropia caritativa à filantropia higiênica, disciplinadora, pedagógica profissionalizante, vigiada e de clientela, foi se construindo uma

estratégia de intervenção no espaço urbano, de controle da pobreza e das "classes desviadas", que reduziu indigentes, abandonados, inválidos, doentes e delinquentes à categoria de assistidos sociais, para os quais foram-se acumulando espaços institucionais próprios, de promoção/educação/reabilitação, com enunciados científicos, técnicos, administrativos, filosóficos e jurídicos que ainda vigoram fortemente" (Maria L. Mestriner, 2000:26).

De acordo com Leila Landim (1998), até o século XIX, grande parte das iniciativas de cunho social existentes no país constituía-se das organizações sem fins lucrativos criadas pela Igreja Católica, aliada ao Estado na provisão de benefícios sociais diversos durante quase quatro séculos. Criou-se *"um padrão de filantropia senhorial, de financiamento de obras sociais por intermédio da Igreja e a partir de doações e heranças dos "beneméritos", gente de bem dessa sociedade"* (Landim, 1998:107). Assim, foram construídas as raízes de uma cultura de doação pessoalizada, permeada por valores cristãos e intermediada pelo campo institucional da religião. Neste campo, misturam-se o público e o privado, o confessional e o civil, como pode ser observado em menor escala até os dias atuais.

Ao final do século XIX e no decorrer das décadas seguintes, a Igreja consolida-se institucionalmente por meio de centenas de associações de leigos com finalidades devocional, caritativa e assistencial. Neste período, proliferam por toda parte escolas, obras pias, hospitais e outras ações assistenciais.

Na Primeira República, já no século XX, expande-se o número de sociedades de auxílio mútuo a imigrantes, tendo início as associações de auxílio mútuo entre categorias profissionais. Obras sociais de atendimento a crianças, velhos e inválidos, alienados, mendigos e doentes são viabilizadas através de instituições filantrópicas de caráter médico-religioso, já apoiadas por auxílios provinciais.

A partir da década de 30, ao incremento da aliança entre o Estado e a Igreja, segue-se o aporte de significativos repasses de recursos governamentais destinados a esse conjunto de obras sociais. O Estado fomenta instituições como a LBA e o SENAI, criadas em 1942. Ampliam-se a regulação de subvenções e a isenção de impostos.

A partir da segunda metade da década de 40, o Estado e o empresariado firmam um padrão de filantropia partilhada e profissionalizante, com a criação do SENAC, SESC e SESI (1946). Ao final da década de 50 e início dos anos 60, o Brasil vivencia um processo acelerado de modernização, urbanização e diversificação social. Começam a ser rompidos antigos modelos e canais de relação entre Estado e sociedade, surgindo um campo de organizações autônomas baseadas em ideários de igualdade, associação e direitos. Parte da Igreja Católica começa a abandonar sua tradicional posição política reacionária e passa a investir no movimento estudantil, no movimento operário e camponês e na educação de base (José Murilo de Carvalho, 2003:138). Suas frentes mais politizadas se articulam em movimentos como a Juventude Universitária Católica (JUC), a Ação Popular (AP) e o Movimento de Educação de Base (MEB). Em 1959, o Estado propõe o registro das instituições de assistência social e cria o Certificado de Filantropia.

Com o golpe militar em 1964, prevalece um padrão de conflito e de não colaboração entre o Estado e o conjunto das organizações sociais mais politizadas e reivindicatórias, como das Comunidades Eclesiais de Base e Pastorais. Predominam a filantropia de clientela, o assistencialismo e a repressão. São criadas a FUNABEM e a FEBEM.

A partir da década de 70, as organizações sociais se multiplicam, na perspectiva da defesa dos direitos políticos, civis e humanos, ameaçados pelo governo militar. Enquanto algumas se vinculam às agências e instituições financiadoras internacionais, outro grupo significativo, de raiz caritativa, mantém a prestação de assistência através de conveniamento com o Estado. Já o período de transição democrática (1982 -1988) esteve marcado pela "filantropia vigiada", democratizada pela proliferação das ONGs.

Apointa Mestriner (2000) que, mesmo com o avanço do processo democrático, a expansão da participação popular e a promulgação da Constituição Federal de 88 e também da LOAS em 1993, no campo social, a cultura e o comportamento historicamente cristalizado da relação público/privado reproduzem-se, muitas vezes, através de uma prática personalista e patrimonial, sem critérios universais, bem distante do que é preconizado como política pública de direitos.

A nova conjuntura político-social estabelecida após a CF de 1988 possibilitou um padrão diferenciado de atuação social às entidades não-lucrativas e de fins públicos, principalmente de Assistência Social, em parcerias com o Estado. No entanto, o universo

dessas organizações é bastante diversificado e multifacetado, existindo em grande medida atuações que privilegiam o clientelismo, os favores e os interesses pessoais, em contraposição às intervenções que se pautam pelos direitos coletivos e pela luta por cidadania, que supõe direito à seguridade social. Além disso, o Estado vem privilegiando a estratégia de repasse de recursos, subsídios, subvenções, imunidades e isenções às instituições, sem estruturar metas, padrões de ação e construção de políticas universalistas, anulando o seu poder de sanção diante dos parceiros (Mestriner, 2000:34).

Nos anos 90, a proposição, a crítica e o controle das políticas públicas passam a fazer parte da agenda de algumas ONGs, ao se tratar da relação de parcerias com poder público.

Mestriner (2000:30) propõe uma tipologia de organizações sociais conforme modelo político que se desenha para a filantropia, solidariedade e assistência social, em diversos momentos históricos. Será reproduzida a sistematização segundo Mestriner (Quadro 2).

QUADRO 2
TIPOLOGIA DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS POR PERÍODOS HISTÓRICOS

Períodos	Tipos de Organizações	Tipos de Regulação
Imperial até 1889 Filantropia caritativa. Assistência e Repressão	Obras pias Atendimento conjunto (uma só massa): órfãos, inválidos, enfermos, delinqüentes e alienados	Religiosa Testamentos, subscrições e auxílios provinciais (pela junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal de Império)
1ª República de 1889 a 1930 Filantropia Higiénica Assistência, Prevenção e Segregação	Obras sociais Atendimento por especialidades: · crianças – asilos, orfanatos e internatos · velhos e inválidos – asilos · alienados – hospícios · mendigos – asilos de mendicidade · doentes – sanatórios, dispensários, lazaretos · imigrantes – instituições de auxílio mútuo	Médico – religiosa Auxílios provinciais (Pela junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal) Jurídica 1º Juízo de Menores no Rio de Janeiro (1923) Código de Menores (Melo Matos) - 1927
Getulismo de 1930 a 1945 Filantropia Disciplinadora: Enquadramento nas normas técnicas e disciplinamento dos indivíduos	Instituições assistenciais (influência das encíclicas sociais) Materno-infantil: Hospitais, ambulatórios, postos de saúde. Proteção à infância: Orfanatos, creches, internatos De educação: Educandários, de assistência pré-primária, primária, profissionalizante, educação de anormais, educação e reeducação de adultos Proteção a jovens: Organizações da juventude, escolas profissionais De auxílios mútuos: Instituições étnicas e de categorias profissionais Estatais:	Estatal Constituição Federal de 1934 Presidente da República: Contribuições à caridade oriundas de taxas alfandegárias a bebidas alcoólicas e embarcações Ministério da Justiça e Negócios Interiores: Caixa de Subvenções (318/31) Certificado de Utilidade Pública (28/0/39) Ministério da Educação: Criação do CNSS (1/7/38) Subvenção Federal (regulamentação 25/11/35 – 1/7/38)

<p>Continuação Getulismo de 1930 a 1945 Filantropia Disciplinadora:</p>	<p>Departamento de Assistência Social de São Paulo – 1935 SAM – Serviço de Assistência ao Menor – 1941 Formação: Centro de Estudos e Ação Social, Escolas de Serviço Social.</p>	
<p>Continuação Getulismo de 1930 a 1945 Filantropia Disciplinadora:</p> <p>Enquadramento nas normas técnicas e disciplinamento dos indivíduos</p>	<p>Movimento Católico laico Ação Católica, círculos operários Sindicatos Centros Assistenciais Complementares</p> <p>Instituições Fomentadas pelo Estado LBA (1942) Senai (1942), Samdu (1945)</p> <p>Instituições religiosas – protestantes, espíritas e evangélicas: Albergues, centros de juventude, abrigos, instituições para deficientes físicos e mentais.</p>	<p>Estatal . Constituição de 1937</p> <p>. Reitera o CNSS</p> <p>. Amplia regulação de subvenções</p> <p>. Isenção: na aplicação de tetos mínimos de salário dos funcionários (1945/46) e de imposto de renda (1943)</p>
<p>Estado Democrático Populista - 1946 a 1964</p> <p>Filantropia Partilhada Profissionalizante</p>	<p>Instituições criadas pelo Estado com Empresariado: Senac (1946) Sesc (1946) Sesi (1946)</p> <p>Movimentos Comunitários</p>	<p>Estatal . Complexificação da burocracia: Registro geral de instituições (1951) Isenção de contribuição da cota patronal previdenciária (1959) Certificado de Filantropia (1959)</p>
<p>Estado Autoritário - 1964 a 1988</p> <p>Filantropia de clientela: Assistência e Repressão</p>	<p>. Organizações Sociais – influência do racionalismo técnico – vertente modernizadora do Serviço Social frente à reconceitualização (1964)</p> <p>. Funabem/Febem – 1964</p> <p>. Associações comunitárias: Sociedades de Amigos de Bairro, Associações de Moradores, Renovação Pastoral</p> <p>. Comunidades Eclesiais de Base – CEBs</p>	<p>Estatal Assistência por Convênios Isenção de impostos sobre importações (1965)</p>
<p>Transição Democrática - 1982 a 1988 Filantropia vigiada</p>	<p>. Organizações não-governamentais . Movimentos de Defesa de Direitos . Novos Movimentos Sociais</p>	
<p>Estado Democrático - 1988 a 1999</p> <p>Filantropia Democratizada</p>	<p>Expansão de: Conselhos setoriais . Organizações não-governamentais Organizações Cívicas Centros de Defesa de Direitos Fundações Empresariais</p>	<p>Estatal Constituição Federal de 1998 Eca – 1990 e LOAS – 1993 Extinção da LBA/CBIA Extinção do CNSS - Criação do CNAS Lei do Voluntariado – 1998 Lei da Filantropia – 1998 Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Termo de Parceria - 1999</p>

Fonte: Maria Luzia Mestriner, 2000:31-32. Tese de doutorado em Serviço Social - PUC-SP.

Com a finalidade de ilustrar a atual situação das organizações sem fins lucrativos nos últimos anos, serão apresentados alguns dados da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 1996 e 2002, em todo território nacional. A pesquisa denomina o conjunto de entidades, organizações e associações, cujas características serão apresentadas no próximo Capítulo, de *Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos (FASFIL)*. Segundo essa pesquisa, *houve um significativo crescimento do número de entidades que compõem essas fundações e associações entre os anos de 1996 e 2002. Ao total de 107 mil existentes em 1996 foram somados mais 169 mil, perfazendo o total de 276 mil entidades.*

A seguir, será apresentada a pluralidade do Terceiro Setor e far-se-á um exame referente à sua emergência no Brasil. Este processo se estabeleceu em um cenário de reformas do Estado, alterando os arranjos institucionais e as relações Estado/organizações sociais.

3.2 - A Pluralidade do Terceiro Setor: Conceito e Caracterização

O conceito de Terceiro Setor compreende diversas organizações de abrangente espectro de atuação. São reconhecidas pelo termo as associações comunitárias, ONGs, instituições filantrópicas, fundações privadas, igrejas e suas organizações sociais, projetos sociais desenvolvidos por empresas e sindicatos. Envolve múltiplos atores, interesses heterogêneos, motivações e valores muito diversos, organizando-se sob inúmeros feitiços.

Essa heterogeneidade manifesta-se, conforme Arlindo Teodósio (2002:11), nos objetivos institucionais, na trajetória política, na inserção ideológica, nas relações com o Estado, empresas e organizações internacionais, na metodologia de intervenção social e nos modelos de gestão desenvolvidos, dentre outros aspectos.

A denominação Terceiro Setor se distingue do Segundo Setor (iniciativa privada/mercado) e do Primeiro Setor (Estado). No entanto, essa demarcação é complexa e ambígua: o Terceiro Setor pode ser entendido como aquilo que é público, porém privado ou aquilo que é privado, porém público (Fernandes, 1994). Promove ações de natureza privada com fins públicos, na medida em que visa a produção de bens e serviços em busca de soluções para questões sociais, políticas, econômicas e ambientais que afetem a população. É entendido como esfera pública não-estatal voltada para o interesse público quando não tem fins lucrativos, mesmo sendo regido pelo Direito privado (Núria C. Grau, 1998). Possui desempenho de difícil monitoramento e não utiliza o resultado financeiro na determinação de prioridades. Mobiliza o trabalho voluntário sem a exclusão das relações contratuais remuneradas (Souza, 2002). Para Leila Landim (2002), as ONGs trabalham em benefício público realizando iniciativas de atendimento direto à população ou gerando recursos materiais em meios de exclusão social. Elas visam o desenvolvimento comunitário e têm como finalidade principal o exercício da cidadania. O nível local, em tese, é mais propício às intervenções das ONGs, uma vez que sua atuação fica delimitada pela extensão da comunidade e pelo contato direto com os usuários dos serviços.

Segundo Maria Thereza C. G. e Souza (2002), no Brasil, são utilizadas algumas expressões que identificam o Terceiro Setor⁷²: organizações sem fins lucrativos,

⁷² *Third sector* - expressão sociológica dos Estados Unidos.

organizações voluntárias, organizações da sociedade civil e organizações não governamentais - ONGs⁷³. A própria expressão "organização não governamental - ONG", admite muitas interpretações. De um lado, a definição textual, ou seja, aquilo que não é do governo, é tão ampla que abrange qualquer organização de natureza não-estatal. O mesmo não acontece do ponto de vista jurídico, pois a legislação brasileira prevê apenas três formatos institucionais para a constituição de organizações sem fins lucrativos da sociedade civil: associação civil sem fins lucrativos⁷⁴, fundação privada⁷⁵ e organizações religiosas⁷⁶ (IBGE, 2004).

O termo ONG⁷⁷ encontra-se associado às organizações surgidas a partir dos anos 70/80 no âmbito da cooperação internacional para a proteção dos direitos sociais e fortalecimento da sociedade civil. Maia (2000:278) ressalta que, a partir do pressuposto de que a comunidade deve participar desde o início do processo de decisão sobre o trabalho a ser desenvolvido, verifica-se uma expansão das organizações internacionais que admitem e adotam a participação comunitária nos processos de concepção e implementação dos projetos e programas que financiam.

Diversos analistas da crise do Estado identificam nas ONGs características potencializadoras das tarefas de gestão e gerenciamento das políticas públicas. Tais características credenciarían as ONGs como mais qualificadas, eficientes, transparentes e *accountable* em relação às agências governamentais. Fowler (apud Maia, 2000) destaca as seguintes vantagens comparativas de uma ONG: interação mais qualificada com os beneficiários das ações, alcançando comunidades pobres com poucos recursos e infraestrutura; operação com custos mais baixos; identificação das necessidades e fortalecimento das instituições locais; capacidade de promover a participação efetiva dos usuários;

⁷³ Da denominação inglesa *Non-Governmental Organization* - NGO

⁷⁴ Pessoa jurídica de direito privado, criada a partir da união de pessoas em torno de uma finalidade não-lucrativa. A CF-88 consagra a liberdade de associação para fins lícitos, vedando a interferência estatal em seu funcionamento. O Código Civil e a Lei de Registros Públicos fixam alguns procedimentos e requisitos básicos para a criação de uma associação civil sem fins lucrativos.

⁷⁵ Pessoa jurídica constituída a partir do patrimônio de pessoa física ou jurídica destinado à realização de um fim social determinado, criada de duas únicas formas: por escritura pública ou testamento.

⁷⁶ As organizações religiosas foram recentemente consideradas categoria jurídica de direito privado, através da Lei nº 10.825 de 22 de dezembro de 2003 (IBGE, 2004).

⁷⁷ Uma gama de estudiosos se esmerou na construção de conceitos que melhor definissem o termo ONG, mas não foram bem sucedidos. Alguns propõem classificá-las a partir da distinção de sua origem, de acordo com a forma como evoluíram ao longo do tempo, agrupando-as simplesmente como voluntárias ou prestadoras de serviços públicos ou apenas denominando-as como organizações de terceiro tipo, por não serem públicas nem privadas (Maria L. Maia, 2000:276)

flexibilidade para exercer suas funções. Ou seja, as ONGs seriam mais articuladas em relação ao seu público alvo, estimulando a participação mais efetiva da comunidade no desenho da intervenção, na implementação das atividades e no controle dos recursos.

Arlindo Teodósio (2001) também identifica algumas vantagens comparativas das ONGs: "*maior aproximação com o cidadão, estrutura desburocratizada e enxuta, gestão participativa, motivação da mão-de-obra voluntária, sólida imagem institucional, ações em redes, alta competitividade entre as organizações*" (p.105).

Apresenta-se abaixo uma síntese das vantagens das ONGs atribuídas por alguns autores diante do setor público.

QUADRO 3 VANTAGENS POTENCIAIS DAS ONGS EM RELAÇÃO À AÇÃO GOVERNAMENTAL

- ✓ Maior qualificação, eficiência e transparência;
- ✓ Estrutura desburocratizada, enxuta e ágil;
- ✓ Maior proximidade com o usuário;
- ✓ Gestão participativa, possibilitando o desenvolvimento da cidadania;
- ✓ Maior capacidade de captação de recursos;
- ✓ Valorização de contribuições da comunidade;
- ✓ Sólida imagem institucional;
- ✓ Racionalidade na utilização das verbas;
- ✓ Articulação em rede;
- ✓ Estímulo ao envolvimento do voluntariado.

Fonte: elaborado pela autora a partir de Teodósio (2002), Maia (2000) e outros.

Esta concepção ideal de atuação das ONGs não corresponde necessariamente ao desempenho real de suas atividades, identificado por análises de suas intervenções e validado por estudos empíricos ou avaliações dos beneficiários de suas ações. Maia (2000) argumenta que não há garantias automáticas de que as ONGs sejam mais eficientes que as agências governamentais pois pouco se sabe sobre sua efetividade e seu desempenho como agentes de desenvolvimento. Além disso, as organizações podem estar expostas a precárias

condições gerenciais, o que reduziria seu desempenho. Daí a importância da sugestão de Teodósio quanto ao exame do que de fato ocorre no gerenciamento das ONGs.

Outro tipo de objeção está relacionado à pretensa transparência e agilidade na execução de serviços e pagamentos. Existem ONGs que se candidatam aos certificados de utilidade pública e/ou filantropia, mas resistem em abrir suas contas à fiscalização governamental. Inúmeros são os casos em que ONGs utilizam os benefícios fiscais para obtenção de vantagens particulares e não para usufruto de seu público. Em várias ocasiões (denúncias dos meios de comunicação de massa, fiscalização do poder público para manutenção das isenções fiscais, dentre outras) foram identificadas situações, no mínimo, obscuras de ONGs que utilizaram procedimentos eticamente discutíveis na distribuição de recursos entre seus controladores. Conseqüentemente, elas podem reproduzir aspectos negativos da administração pública, com o agravante da maior impermeabilidade à fiscalização. Se os recursos utilizados pelas ONGs são públicos (convênios e contratos), é de se esperar que os procedimentos adotados obedeam aos princípios básicos da administração pública: impessoalidade, universalismo e transparência na prestação de contas. O que poderia ser entendido como vantagem pode se transformar em fragilidade pela ausência de controles claros sobre orçamentos, gastos, contratação de serviços etc.

Outras limitações das ONGs apontadas na literatura são a dificuldade de auto-sustentação, a reduzida capacidade de reprodução e expansão de suas experiências importantes, restrita capacidade gerencial e administrativa, falta de coordenação e capacidade para programação em contextos ampliados, em nível regional ou setorial (Maia, 2000:281).

O quadro 4 apresenta uma síntese das possíveis desvantagens das ONGs em relação ao setor público.

O contexto de economia globalizada exige organizações sociais cada vez mais competitivas e flexíveis. *"Idealismo e idéias alternativas não são suficientes para produzir impactos sociais duradouros, indicando a necessidade de adoção de práticas de gestão que possibilitem à organização atuar eficazmente, num ambiente de constante mutação"* (Souza, 2002:18). Assim, as organizações sem fins lucrativos deveriam utilizar técnicas de gestão para reduzir o tempo de resposta e os custos operacionais, potencializando os impactos gerados. Ao mesmo tempo, por serem mediadoras de recursos oriundos de órgãos

nacionais e/ou internacionais, as ONGs teriam de criar condições para a prestação de contas aos seus financiadores e aos cidadãos-beneficiários⁷⁸. Poderiam se transformar em via eficaz de prestação de serviços públicos, diante das limitações da burocracia estatal, na medida em que assegurassem a permanência da propriedade pública, combinando agilidade gerencial com regras mais flexíveis, procedimentos universalistas na contratação de profissionais e serviços, mecanismos de controle voltados para resultados e processos eficientes de prestação de contas.

QUADRO 4

POSSÍVEIS DESVANTAGENS DAS ONGS EM RELAÇÃO À AÇÃO GOVERNAMENTAL

- ✓ Precárias condições gerenciais;
- ✓ Dificuldades burocráticas tal qual o setor público, por estarem submetidas às mesmas normas legais;
- ✓ Ausência de controles sociais sobre os gastos e recursos;
- ✓ Falta de garantia de continuidade dos serviços;
- ✓ Precarização, focalização e localização das ações, com perda da dimensão universalista;
- ✓ Ações desarticuladas, fragmentadas e superpostas;
- ✓ Falta de profissionalismo, falta de clareza e critérios no recrutamento de profissionais e ausência de planos de carreira;
- ✓ Ausência de critérios inclusivos de acessibilidade aos projetos, devido a atitudes clientelistas e personalistas.

Fonte: elaborado pela autora a partir de Teodósio (2002), Maia (2000) e outros.

Alguns autores salientam a importância da trajetória ideológica e política de cada ONG na identificação de seu posicionamento frente às esferas estatal e privada e na definição de seus interesses e atores envolvidos. Considerando as vinculações religiosas, político-sindicais, solidárias, internacionais e universitárias, Teodósio (2002:24) distingue

⁷⁸ Tenório (2000) propõe o termo cidadão-beneficiário, em substituição aos termos usuário, população-alvo, beneficiário ou cliente, a fim de incorporar o conceito de cidadania à formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

entre as ONGs do Norte, dos países centrais, e as do Sul, dos países em desenvolvimento. Aristizábal (Teodósio, 2002), caracteriza quatro gerações de ONGs dos países centrais:

- ✓ Primeira Geração ou Assistencialistas: emergem durante a Segunda Grande Guerra pretendendo remediar situações de escassez e risco, através de ações de emergência e assistência, sendo os únicos atores envolvidos nessas ações;
- ✓ Segunda Geração ou Desenvolvimentistas: surgem nos anos 60, pautadas por orientações teórico-metodológicas desenvolvimentistas. Realizam transferências de recursos econômicos e tecnológicos do Norte para o Sul;
- ✓ Terceira Geração ou de Parceria e Denúncia Social: origem nos anos 70, fortemente marcadas pelo caráter político de intervenção. As ações de cooperação buscam fortalecer a sociedade civil e aumentar a participação política;
- ✓ Quarta Geração ou de "Empoderamento": florescem nos anos 80 e realizam ações através de redes formais e informais de pessoas e organizações. Têm como parâmetro a interdependência social, econômica, política e ecológica que alguns autores as caracterizam como de desenvolvimento local integrado sustentável (DLIS).

As ONGs do Sul foram categorizadas como:

- ✓ ONGs de Ação Direta: desenvolvem programas e projetos no âmbito da assistência social. Estão inseridas diretamente nas comunidades-alvo, geralmente em parceria com organizações de base (associações de moradores, cooperativas de trabalhadores etc);
- ✓ ONGs Intermediárias: buscam estabelecer relações, contatos e assessoria técnico-administrativa, com o objetivo de captar recursos internacionais e governamentais para projetos em diferentes áreas de atuação, como infância e adolescência, meio-ambiente etc;
- ✓ ONGs de Estudo: desenvolvem, em geral, análises sobre setores, regiões ou países. São compostas por técnicos especializados, trabalhando, muitas vezes, em assessorias a governos e escritórios de consultoria;
- ✓ ONGs de Defesa dos Direitos Humanos: estão constituídas em redes, com base em diversos países, sobretudo naqueles que violam sistematicamente os direitos humanos.

Na categorização feita por Teodósio (2002), as organizações se diferenciam quanto aos âmbitos de atuação, as estruturas organizacionais, o padrão variado de burocratização e formalização, a origem dos financiamentos, os interesses sociais específicos ou globais e a relação com o público-alvo.

Em 2002, o IBGE⁷⁹ realizou estudo sobre as Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos (FASFIL)⁸⁰ do Brasil, a partir do Cadastro Central de Empresas - CEMPRE que abrange o universo das organizações inscritas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) do Ministério da Fazenda. O CEMPRE agrupa informações das organizações correspondentes à razão social, ao código da natureza jurídica, a classificação da principal atividade, endereço, nome fantasia (quando há) e o ano de fundação. E ainda, são identificadas informações referentes ao pessoal ocupado, o que possibilita identificar o porte da instituição; os salários e outras remunerações recebidas. O código de natureza jurídica pode ser definido como: 1) administração pública; 2) entidades empresariais; 3) entidades sem fins lucrativos.

Segundo composição da Tabela de Natureza Jurídica de 2002, há 14 categorias de entidades sem fins lucrativos: Serviço Notarial e Registral (cartórios); Organizações Sociais; Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); Outras Fundações Mantidas com Recursos Privados; Serviço Social Autônomo; Condomínios em Edifícios; Unidade Executora (Programa Dinheiro Direto na Escola); Comissões de Conciliação Prévia; Entidades de Mediação e Arbitragem; Partido Político; Entidade Sindical; Filial, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeira; Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior; Outras Formas de Associação. Para definir entre este grupo as Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos (FASFIL), o IBGE empregou cinco critérios. O objetivo foi o de criar uma identidade comum a um determinado grupo de organizações: i) privadas, não integrantes do aparelho estatal; ii) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem

⁷⁹ Nesta pesquisa, o IBGE teve a colaboração do IPEA, da ABONG e do Grupo de Instituições, Fundações e Empresas (GIFE).

⁸⁰ Com o objetivo de construção de estatísticas comparáveis internacionalmente, a equipe do IBGE optou por adotar como referência para definição das FASFIL a metodologia *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts* (Manual sobre as Instituições Sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacionais) elaborado pela Divisão de Estatística das Nações Unidas e a Universidade de John Hopkins, 2002.

como razão primeira de existência a geração de lucros - podem até gerá-los desde que aplicados nas atividades fins; iii) institucionalizadas, ou seja, legalmente constituídas; iv) auto-administradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; v) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores.

O confronto entre as 14 categorias⁸¹ e os cinco critérios revelou que certas entidades são formalmente consideradas sem fins lucrativos, mas não se enquadram, simultaneamente, aos critérios de privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, auto-administradas e voluntárias. Essas características acumuladas resultam no que denominaram de FASFIL, diferenciando-as das demais entidades que não têm fins lucrativos, mas apresentam outras características que as excluem deste grupo.

Tal pesquisa identificou expressivo crescimento das FASFIL especialmente na última década: entre 1996 e 2002, o número destas entidades mais que dobrou, passando de 105 mil para 276 mil em 2002. O número de pessoas que empregavam em 1996 era de 500 mil, aumentando para 1,5 milhão em 2002.

A seguir, tem-se uma síntese da pesquisa com o perfil das organizações. Destacam-se as informações quanto à distribuição das entidades no território, a data de criação, o porte e o âmbito de atuação, o número de trabalhadores e a média de remuneração dos seus empregados:

As 276 mil FASFIL representam, em 2002, 5% do total das organizações formalmente cadastradas no país.

- Na região Sudeste concentra-se 44% das FASFIL, sendo que estão nos estados de São Paulo 21% e em Minas Gerais 13%, correspondendo a um terço das organizações existentes no território nacional. Na Região Sul 23%, similar a Nordeste com 22% das entidades. As Regiões Centro-Oeste (7%) e Norte (4%) apresentam o menor número de entidades.
- 62% do total das entidades foram criadas a partir dos anos de 1990, ou seja, em 2002 tinham no máximo 11 anos. Observou-se que a cada década tem havido uma

⁸¹ Ao considerar as 14 categorias referentes à Natureza Jurídica, identificou-se 500 mil entidades sem fins lucrativos. Após confrontação de critérios, o número de FASFIL é definido, em 2002, pelo total de 276 mil entidades.

aceleração no ritmo de crescimento dessas organizações. As entidades sediadas no Norte e no Nordeste são bem mais jovens do que aquelas com endereço no Sudeste e Sul.

- O conjunto das FASFIL é formado por milhares de organizações muito pequenas e uma minoria (11%) concentra a maior parte dos empregados do setor⁸² (7% contam com 10 ou mais trabalhadores). Por sua vez, 77% das organizações não têm qualquer empregado formalmente assalariado.
- Pouco mais de um quarto (26%) dedica-se a atividades confessionais (ordem religiosa, templos, paróquias, pastorais, centros espíritas). As instituições de origem religiosa, mas que desenvolvem outras atividades e que tem personalidade jurídica própria, como os colégios ou hospitais católicos, entidades de Assistência Social espírita, não são classificadas no grupo das religiosas, mas das organizações com atividades afins (educação, saúde, assistência social).
- As entidades voltadas para promoção do desenvolvimento e defesa de direitos representam 16% do total das FASFIL e sua maior parte (76%) foi criada depois de 1990. As organizações profissionais e patronais representam 16%, as entidades que se dedicam a ações culturais e recreativas correspondiam a 14% em 2002. As que atuam prioritariamente na Assistência Social representam 12% das FASFIL. Nesta área verifica-se uma ambigüidade de fronteiras com o campo das religiões, onde a função confessional aparece muitas vezes imbricada com a ação social secular e pública. As instituições que desenvolvem as atividades de educação (6%), saúde (1%), meio ambiente e habitação (menos de 1%) somam menos de 10% do total das FASFIL.
- As FASFIL empregam 1,5 milhões de assalariados. Isso correspondia ao triplo dos servidores públicos federais na ativa no mesmo ano. No Sudeste, concentram-se 56% desses trabalhadores. Mais da metade dos trabalhadores assalariados estão nas áreas de saúde (32%) e educação (29%), mesmo estas entidades representando apenas 7% do total pesquisado. Já as organizações religiosas, as que atuam no desenvolvimento e defesa de direitos, e as associações patronais e profissionais que reúnem mais da metade (58%) das entidades, ocupam somente 17% dos trabalhadores. O grupo das

⁸² As organizações de grande porte são aquelas que possuem 100 ou mais empregados assalariados.

entidades de assistência social, cultura e recreação, habitação e meio ambiente & proteção animal apresentam certa similaridade em relação à quantidade de entidades e ocupação de profissionais: perfazem 26% das entidades e empregam 23% de trabalhadores.

- Existem significativas variações salariais em função do tipo de atividade prestada pela organização. Ganham menos os trabalhadores das áreas de habitação (2,1 salários mínimos), assistência social (2,8 salários mínimos) e religiosa (2,9 salários mínimos). Na educação, os trabalhadores ligados a faculdades ou universidades ganham, em média, 7,6 salários mínimos. Cultura e recreação remuneram na média de 4,4 salários, esporte e lazer a faixa é de 3,5 salários mínimos e, meio ambiente cerca de 5,2 salários mínimos.

O levantamento do IBGE mostra o acelerado processo de criação das ONGs a partir da década de 90, em período de consolidação da democracia no país e início da implementação dos direitos assegurados na Constituição Federal de 88, representando um espaço importante de vários segmentos da sociedade civil organizada em defesa de direitos e na prestação de serviços.

O estudo explicita a enorme diversidade de ONGs/FASFIL identificadas pelo IBGE, mesmo após a adoção de critérios de classificação. Portanto, a heterogeneidade impede afirmações genéricas sobre o papel das ONGs na defesa de direitos, democratização de processos decisórios, melhora de prestação de serviços sociais. Dentro do universo FASFIL, é altamente provável que se encontrem, aliadas ao Estado na prestação de serviços, organizações exemplares na defesa de direitos e no desenvolvimento de metodologias com as marcas da austeridade, universalismo e cidadania. Mas é provável também que se identifique outras organizações que adotam práticas eticamente discutíveis ou marcadas pelo clientelismo e nepotismo. A extensão e a heterogeneidade do universo identificado pelo IBGE sugerem a importância de estudos que examinem empiricamente como elas operam. Esta dissertação pretende contribuir nesta direção ao examinar como se articulam o poder público (PBH) e as ONGs na prestação de serviços para a população adulta de rua de Belo Horizonte. Para tanto, serão examinados a seguir os tipos básicos de relacionamento ONGs/Estado, as principais formas de atuação e os papéis desempenhados que têm caracterizado o Terceiro Setor no Brasil.

3.3 - A emergência do Terceiro Setor no Brasil

A provisão de serviços públicos pelas organizações do Terceiro Setor⁸³ tornou-se uma alternativa estratégica tanto da sociedade, viabilizando sua participação e inserção na agenda pública, quanto do Estado, capitalizando as experiências de atendimento mais capilarizado das demandas da população. A literatura sobre o tema destaca que esse arranjo político-institucional pode se tornar positivo quando há clareza quanto aos papéis e funções desempenhadas pelos atores envolvidos; autonomia e respeito à diversidade de opiniões; ambientes favoráveis à articulação, negociação e pactuação de interesses e, principalmente, regulamentação consistente. No entanto, há posicionamentos diferenciados quanto às contribuições positivas do Terceiro Setor no Brasil. Alguns autores contemporâneos consideram como positivas as transformações ocorridas no relacionamento entre o Estado e o Terceiro Setor, mas outros as consideram problemáticas, pois poderiam significar a retirada paulatina da responsabilidade estatal na prestação de serviços sociais.

No geral, a literatura sobre o Terceiro Setor subdivide-se em dois grandes grupos: um argumenta que o avanço do Terceiro Setor a partir da década de 80 associa-se à retração do Estado na provisão de serviços, omitindo-se de suas competências básicas, sucateando e privatizando seus diversos organismos. As Organizações não Governamentais estariam assumindo deveres do Estado de forma precária, incipiente e desarticulada. O outro grupo entende que o Terceiro Setor atua de forma complementar na prestação de serviços sociais à população, através de alianças com os governos, otimizando recursos e potencializando a capacidade de intervenção.

A primeira corrente examina o surgimento do Terceiro Setor como alternativa de resposta às demandas sociais que *"encobre, mistificada e ideologicamente, o processo, inserido ou funcional à reforma neoliberal do Estado e as relações capital/trabalho, de transformação do padrão de respostas às sequelas sociais"* (Carlos Muntaño, 2002:15). Para Muntaño, nos anos 90, o governo de Fernando Henrique Cardoso⁸⁴ esteve fortemente

⁸³ O termo ganha significado e visibilidade ao final da década de 70 e início dos anos 80 pelas diversas organizações da sociedade civil de defesa de direitos, distinguindo-se do Primeiro Setor, caracterizado pelo Estado e do Segundo Setor, identificado como o mercado.

⁸⁴ Luis Carlos Bresser Pereira era Ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

marcado por posições políticas definidoras de uma reforma gerencial, com graves conseqüências para o país. Entende que a "reforma gerencial" proposta por Bresser Pereira *"não é outra coisa senão a continuidade do ajuste estrutural macroeconômico com o desenvolvimento de novas áreas mais de ordem institucional-legal, como a Reforma Administrativa e da Previdência Social"* (Muntaño, 2002:44).

Segundo este raciocínio, a reforma buscaria readequar a Constituição Federal de 88 às necessidades do grande capital, subordinando os princípios constitucionais aos ditames do Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC), Banco Mundial (BM) e aos postulados do Consenso de Washington. A Constituição teria acentuado a burocratização do Estado, tendo como conseqüência uma forte inoperância e a falta de "governança". Para dotar o aparelho estatal de maior eficiência e governança, Bresser Pereira propõe a chamada "publicização", ou seja, *"a transformação dos serviços não-exclusivos de Estado em propriedade pública não-estatal e sua declaração como organização social"* (Bresser Pereira, apud Muntaño, 2002:45). A "publicização", para Muntaño, nada mais é que a privatização de áreas de ação social, a partir da transferência da responsabilidade do Estado para o mercado ou o chamado Terceiro Setor.

Na perspectiva da "publicização", a gestão e a prestação de serviços sociais e assistenciais ganhariam autonomia, inclusive dos controles e mecanismos democráticos existentes no âmbito estatal. Prevaleceriam, dentre outros processos, os contratos temporários, a inexistência de licitações e competição transparente para obtenção de recursos, a ausência de controles sociais sobre os gastos e recursos e a falta de garantia de continuidade dos serviços. Segundo Muntaño (2002), a motivação para a "publicização" seria a diminuição dos custos de financiamento de políticas sociais, não pela eficiência das entidades não-estatais, mas pela precarização, focalização e localização dos serviços prestados, além da perda das dimensões de universalidade, não-contratualidade e de direito do cidadão. Utilizando os termos de José Paulo Netto (José Paulo Netto, apud Muntaño, 2002:48), o autor afirma que *"o projeto político da grande burguesia brasileira não exclui a vigência de políticas sociais. O que ele exclui é uma articulação de política social, pública e imperativa, cujo formato tenha como suposto o Estado que estabeleça limites políticos democráticos à lógica do capital, que tenha por eixo uma função democrático-reguladora em face do mercado"*.

A segunda corrente, destacando Boaventura Souza Santos (1998), afirma que a emergência do Terceiro Setor no século XX pode significar que o princípio da comunidade veio “dissolver” a hegemonia que os princípios do mercado e do Estado partilharam ao longo da história da humanidade. Trata-se da oportunidade daquele princípio comprovar suas vantagens comparativas em relação aos outros dois, os quais teriam falhado nas suas respectivas tentativas de homogeneizar a regulação social nos períodos anteriores. Santos argumenta, contudo, que o princípio da comunidade, após um século de marginalização e de colonização por parte do Estado e do mercado, não possui condições de protagonizar isoladamente uma nova proposta de regulação social mais justa (Santos, 1998:115).

Para Santos (1998), é necessário identificar o papel do Terceiro Setor na reinvenção solidária e participativa do Estado, para configurar um novo arranjo institucional da atualidade, que demandaria: a) a localização estrutural do Terceiro Setor entre o público e o privado, especificando as possíveis contribuições para a reforma do Estado; b) a estruturação interna e formas para garantir transparência e responsabilização; c) a possibilidade de articulação em redes nacionais e transnacionais; d) os tipos de relação com o Estado, que podem envolver a execução de políticas públicas, seleção das alternativas políticas, formação da agenda pública através da complementaridade ou da confrontação com o Estado e até atuar como instrumento do Estado na amplificação das ações estatais e como parceiro nas estruturas de poder e coordenação.

O posicionamento político e as características administrativas dos governos também afetam de forma decisiva as relações de parceria. A viabilização de serviços qualificados e acessíveis pode se estabelecer através de ações complementares e articuladas entre agências governamentais e ONGs, ao adotarem procedimentos para a democratização dos processos decisórios, porosidade às reivindicações dos diversos segmentos sociais, capacidade de processar demandas e transformá-las em ações públicas, rotinas institucionalizadas de prestação de contas. Para tal, os agentes do Estado teriam que se apropriar de procedimentos compatíveis com as diretrizes acima nas atividades de planejamento, coordenação e regulação das políticas. Dentre elas, tem-se a capacidade e habilidade para articular alianças capazes de viabilizar a disponibilização dos serviços sociais.

O surgimento do Terceiro Setor no Brasil e em outros países da América Latina aconteceu paralelamente aos movimentos sociais populares, em especial os de base cristã, sob a inspiração da Teologia da Libertação, articulados, principalmente, em função da oposição aos respectivos governos militares (Maria G. Cohn, 2003). Para Fischer e Falconer (1998) nos anos 80, o Terceiro Setor começa a se esboçar no Brasil como um conjunto organizacional diferenciado, no bojo do processo de redemocratização, consolidando o trabalho de inúmeros grupos formais e informais que atuavam em ações de diversos tipos, desde a mobilização para assegurar direitos e/ou canalizar reivindicações sociais até a execução de atividades estruturadas para o atendimento às necessidades dos segmentos carentes da população.

Ao final da década de 80 e ao longo dos anos 90, o cenário sócio-político se transformou com o declínio das manifestações de rua e adoção de formas mais institucionalizadas de atuação (fóruns de debates e articulação de segmentos e/ou de causas coletivas, as parcerias entre sociedade civil organizada e o poder público, o orçamento participativo, a criação de uma Central dos Movimentos Populares). Cohn (2003) destaca que as ONGs passam a ter muito mais importância que os movimentos sociais, pois se voltam para a execução de políticas públicas.

Segundo Mestriner (2000:22), esse movimento renovador nem sempre altera a tradicional relação de subalternidade em benefício dos mais vulneráveis pois engloba desde formas tradicionais de ajuda mútua até novas associações civis, organizações não governamentais (ONGs) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs⁸⁵). Agrega instituições de caráter confessional-religioso direcionadas a atividades assistencialistas e beneficentes, segmentos politizados de tendência reivindicatória ou contestatória e a filantropia empresarial ou investimento social empresarial. Segundo Leila Landim (2002:33), a filantropia empresarial, ao contrário de grande parte das organizações assistenciais, é composta por novos agentes, novas redes de relações, discursos, ideários, práticas e estratégias de criação de visibilidade no espaço público⁸⁶. Entretanto, em um

⁸⁵ No Brasil, com a finalidade de enquadrar juridicamente as diferentes organizações do Terceiro Setor, inclusive as ONGs, o governo define novas orientações legais em 1999, na tentativa de minimizar entraves burocráticos de operação dessas instituições. O "Novo Marco Legal" do Terceiro Setor no país as denomina de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) – Lei nº 9790 de 23 de março 1999.

⁸⁶ As idéias de intervenção na sociedade apresentam-se associadas a uma lógica de mercado na ação social, tais como eficiência, resultados, competitividade, marketing etc (Landim, 2002.33).

universo multifacetado, ainda prevalece um conjunto restrito de organizações⁸⁷ atraindo significativos montantes de recursos dos governos, por vezes desenvolvendo práticas personalistas. Uma parcela das organizações do Terceiro Setor tem investido na alteração do quadro, buscando o reordenamento na prestação de serviços sociais à população.

"O desafio para a política de assistência social é, então, a reconceitualização do Terceiro Setor compatibilizada com uma política pública de direitos, que supere o sistema de relação estabelecido e incentivado pelo Estado⁸⁸, através do enquadramento na categoria de 'sem fins lucrativos' e de 'entidade filantrópica'" (Mestriner, 2000:35).

Fundamentada em uma concepção progressista, parte da sociedade civil organizada procura desenvolver a consciência cidadã interferindo diretamente na solução de seus problemas e na defesa dos seus direitos, rompendo com as posturas comodistas do assistencialismo e do paternalismo, características das antigas ações sociais. São engendrados novos arranjos político-organizacionais junto ao Estado, na tentativa de contribuir para a construção e implementação de políticas sociais mais eficientes e equânimes e na fiscalização da ação governamental através do controle cidadão.

No contexto das mudanças na esfera pública nos anos 90, entidades dos mais diversos setores desencadearam um movimento de pressão junto ao Estado em busca de reconhecimento oficial e acesso aos recursos públicos. O governo, por sua vez, estava interessado em construir parcerias, dentro de uma visão estratégica e ideológica que convergia para a emergência de um novo espaço de negociação: *"uma arena onde os atores tiveram de produzir um compromisso que rompia com a imobilidade e o vazio regulatório"* (Landim, 2002:37). Em um ambiente de intenso debate entre governo e ONGs, promulga-se a Lei nº 9790/99, que qualifica as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e institui o Termo de Parcerias. A promulgação de legislação específica pode ser

⁸⁷ Segundo Mestriner (2000:35), a grande maioria e as mais tradicionais organizações saíram das classes média e alta, tendo bom relacionamento com as elites e grupos políticos e obtendo daí seu poder. Assumem comportamento assistencialista, de apadrinhamento e tutela. Só mais recentemente parte delas reordenou sua atuação numa direção mais atualizada e progressista.

⁸⁸ Mestriner (2000:39) argumenta que, através da legislação vigente, os certificados de fins filantrópicos e de utilidade pública foram se tornando passaportes para o acúmulo de vantagens, isenções, acesso a fundos públicos, subsídios e subvenções que não sofrem qualquer controle por parte do Estado.

considerada como significativo avanço do encontro poder público e ONGs. No entanto, as parcerias são viabilizadas por vários padrões de interação, sendo desejável estudos mais sistemáticos que contribuam para qualificar essa relação.

Elisabete Ferrarezi (1997) destaca que a gênese das iniciativas da sociedade civil fundamenta-se na pluralidade e diversidade de interesses, cada vez mais complexos nas sociedades contemporâneas. Entende o crescimento e a proliferação das organizações da sociedade civil como uma resposta às necessidades da modernidade e não somente ao padrão de atuação do Estado. Observa que tem havido um alargamento da esfera pública não estatal desencadeado por novos atores da sociedade, onde contribuem os novos movimentos sociais, as novas concepções de direitos humanos e os ideais relacionados à solidariedade, cidadania planetária, participação e democratização, dentre outras.

A sociedade pós-industrial, inserida em uma economia globalizada, passou a estar acometida por uma "nova questão social" e submetida a diversificados tipos de riscos⁸⁹ e vulnerabilidades⁹⁰ decorrentes das transformações no mundo do trabalho e nos sistemas de proteção social, à desagregação dos princípios organizadores da solidariedade e ao enfraquecimento da concepção tradicional de direitos sociais (Cristina A. C. Filgueiras, 2004). Conseqüentemente, diversificam-se também os grupos excluídos. A exclusão social passa a ser um fenômeno multifatorial e multidimensional que, segundo Sarah Escorel (1999:54), inclui o "isolamento dos indivíduos, abalo do sentimento de pertencimento social, anomia, crise de vínculos sociais e de coesão social". A pobreza pode ser mais uma das faces do fenômeno exclusão, mas não se reduz a ela, conforme já apresentado a partir da argumentação de Gomà. A identificação da política social como responsável pela redução da pobreza não permite atacar suas causas nem incide sobre as causas estruturais da desigualdade. Diante deste contexto, espera-se que as intervenções sociais sejam estratégicas e diversificadas frente à multiplicidade de desafios para inclusão social da população em situação de risco ou vulnerabilizada.

⁸⁹ Para Filgueiras (2004:28), constituem "riscos" os eventos que possam prejudicar o bem estar. A exposição ao risco é a probabilidade de que o risco ocorra.

⁹⁰ A "vulnerabilidade" refere-se à capacidade de resposta frente a situações de risco, significa a maior ou menor resistência frente a uma crise e a probabilidade de que essa implique um declínio do bem estar e uma piora da condição social (Filgueiras, 2004:28-29).

Parece haver no atual cenário uma forte tendência à mudança nos modos de produção de bens e serviços sociais dispensados à sociedade, principalmente aos seus entes mais vulneráveis. Está em curso um movimento de reordenação do tripé Estado/mercado/sociedade civil sobre o qual se ergueu o Estado de Bem-Estar Social.

3.4 - Relações Estado / ONGs

É possível identificar na literatura alguns "tipos básicos" de interação entre ONGs e Estado: a) pressão sobre o Estado para execução de políticas públicas e difusão de valores; b) execução de políticas sociais por meio de parcerias, com distintos graus de participação; c) influência nos processos decisórios do Legislativo e do Executivo e d) execução autônoma de projetos sociais.

Segundo Teodósio (2002), as ONGs podem desempenhar diferentes papéis em sua relação com o Estado, a sociedade e as empresas. Desenvolvem formas diferenciadas de ação, influenciadas por questões sociais e motivadas por suas concepções e ideologias. Agem de acordo com o interesse do momento, sendo importante observar que os tipos de relacionamento com o Estado não são excludentes entre si, podendo acontecer simultaneamente.

A pressão pela execução de políticas públicas e difusão de valores é exercida principalmente pelos movimentos em defesa dos direitos humanos ou de luta contra a corrupção, exigindo o cumprimento das leis, posturas e propostas negociadas entre governo, sociedade e empresas. Estes grupos defendem a adoção de modelos mais avançados de organização, convivência social e cidadania. As ONGs que exercem tal função vêm utilizando cada vez mais os recursos da Internet como forma de vigilância e democratização dos controles sociais sobre a máquina pública e as empresas privadas.

A articulação com o Estado na execução de políticas públicas através de parcerias é um tipo de interação bastante difundido entre as organizações do Terceiro Setor, tanto em nível local quanto nacional e internacional. As parcerias, em princípio, envolvem troca contínua de conhecimentos e recursos financeiros, humanos, metodológicos, tecnológicos e informacionais. Muitas vezes, a parceria transforma-se em "captura" da organização do Terceiro Setor pelo Estado, por grandes empresas ou organismos e ONGs internacionais. A parceria com o Estado pode se transformar em uma espécie de "terceirização" da prestação de serviços públicos. Para Teodósio (2002), tal possibilidade torna-se mais provável quando o governo repassa recursos financeiros as ONGs para evitar o ônus da execução

direta de seus programas sociais. O Estado pode não se propor ao diálogo aberto com as ONGs, desconsiderando seu saber e experiências, e impondo-lhes regras e metodologias de trabalho, requisitos da padronização de prestação dos serviços que podem corresponder a exigências legais ou podem se orientar pela garantia de patamares razoáveis de qualidade na execução das ações. Contudo, a excessiva padronização pode assumir contornos negativos, principalmente nas situações em que os serviços têm de ser adaptados às peculiaridades do público-alvo. Nessas situações, as organizações prestadoras de serviços (os agentes de ponta) necessitam de um certo grau de autonomia para flexibilizar o que será feito (Veiga, Costa e Carneiro: 2001).

Uma outra condição que pode levar à "captura" das ONGs diz respeito ao seu despreparo político, administrativo ou financeiro. Afirma Teodósio (2002) que, no Brasil, esta situação é recorrentemente observada pelos órgãos de financiamento e/ou ONGs de alcance internacional em sua relação com as organizações nacionais. Em vista disso, prioridades e metodologias são muitas vezes impostas pelos órgãos internacionais de forma inadequada à realidade nacional do país.

A influência nos processos decisórios, tanto no Legislativo quanto no Executivo, é outra forma de ação das ONGs com significativo poder de definição das agendas governamentais. A pressão de grupos organizados tende a estimular a focalização de políticas públicas em determinados segmentos ou regiões. A disputa por recursos públicos no embate político pode ser desfavorável às ONGs menos aparelhadas política e gerencialmente. Projetos sociais, relevantes para as comunidades locais e/ou determinados segmentos, deixam de obter financiamento por se mostrarem pouco competitivos e por baixa qualidade de fundamentação técnica ou por não obterem o apoio político necessário.

A execução autônoma de projetos sociais é menos usual entre as ONGs em razão da dificuldade de financiamento com recursos próprios. As poucas organizações que conseguem superar o dilema da captação regular de recursos sem vínculo estatal ou de outros órgãos financiadores detêm maior credibilidade junto à sociedade e geralmente atuam de forma mais autônoma (Teodósio, 2002). Utilizam estratégias de provimento de recursos que vão desde a *comercialização de produtos relacionados à luta social*

empreendida até o recolhimento de doações. O risco é ofuscar os seus objetivos fundamentais, passando a dispendar energia, recursos e tempo na garantia de sua própria sobrevivência, em detrimento de ações direcionadas à função social.

A sistematização realizada por Ana Cláudia Teixeira (2002) junto a seis diferentes ONGs é útil para subsidiar a demarcação conceitual da relação de parceria que será aqui analisada. Esta autora identificou três formas distintas de parceria ou, como prefere denominar, encontros entre o Estado e as ONGs. Uma das formas diz respeito ao "*encontro pressão*", em que as ONGs não possuem contrato formal com o governo, ficando livres para criticar e influenciar os rumos das políticas implantadas pelo Estado, sem compromissos previamente estabelecidos. Sempre houve organizações sociais exercendo esse papel de pressão sobre o Estado. A diferença, na atualidade, é que a pressão pode ser exercida de forma mais propositiva ou de acompanhamento mais próximo dos rumos tomados pelo governo (Teixeira, 2002:111).

A segunda forma trata-se do "*encontro prestação de serviço*", caracterizada por serviços contratados pelo Estado junto as ONGs. Neste caso, as organizações são avaliadas durante e após a execução do serviço, para averiguação do cumprimento do contrato firmado entre as partes. As relações de poder podem ser bastante assimétricas, supondo um comprometimento de autonomia das ONGs, pois ficam submetidas às exigências e diretrizes políticas adotadas pelos governos.

O terceiro encontro envolve a consolidação de projetos desenvolvidos conjuntamente, denominado pela autora de "*participativo*". Sua principal característica é a participação efetiva das ONGs na elaboração e na execução dos projetos. Geralmente a concepção original do projeto parte das ONGs, com posterior adesão do governo. Há vínculos formais entre os atores e um maior compromisso com a divisão de responsabilidades, estando a relação aberta a críticas mútuas.

Segundo Teixeira (2002), os fatores mais relevantes que determinam o tipo de relação Estado/ONGs são: clareza do projeto político que perpassa a relação, o poder efetivo de cada uma das partes no momento da parceria e o grau de empenho por parte das pessoas envolvidas. Em projetos políticos baseados na concepção participativa parece haver

a concretização de parcerias mais efetivas, pois as partes envolvidas comprometem-se na elaboração e implementação dos projetos e nas possíveis mudanças de rota.

As relações de parceria não se concretizam de forma linear nem estão imunes a constrangimentos. Ao contrário, elas são fundamentadas nos interesses dos atores em cena e em suas opiniões e metodologias de atuação. Verificam-se ora momentos de maior confluência de idéias e ações ora grandes conflitos ideológicos e de condução, chegando até mesmo ao esgotamento do diálogo.

"A parceria evoca relações entre iguais - tanto no que se refere a organizações da sociedade quanto entre essas e o governo. As condições de autonomia das organizações civis, de democratização do Estado, de reformas na regulamentação das relações aí estabelecidas, estão na base das possibilidades da co-responsabilidade de governo e sociedade civil no gerenciamento do espaço social" (Leila Landim, 1998:110).

As parcerias são viabilizadas a partir de objetivos convergentes e é desejável que haja processo contínuo de aprimoramento de idéias. Pode ocorrer constante alternância na correlação de forças entre instâncias diferentes. No momento em que o governo e a ONG estabelecem um contrato para execução de serviços é pertinente a definição de procedimentos básicos de interação, regras para prestação de contas, ações e metas a serem cumpridas. É indispensável que as diretrizes e princípios estejam esclarecidos e pactuados, evitando-se grandes discordâncias e constrangimentos ao longo da execução dos projetos.

Por um lado, a trajetória e a ideologia de cada ONG influenciam a definição e o tipo de atendimento dispensado ao usuário dos projetos e serviços assistenciais. Por outro, as plataformas políticas, a concepção de Estado e as prioridades e características dos governos determinam as ações a serem viabilizadas em diferentes momentos e conjunturas sócio-econômicas. Assim, as ONGs desempenham papéis distintos frente às prioridades e à natureza da concepção política assumida pelos governos, estando submetidas a níveis diferenciados de inserção na agenda do poder público. Está em jogo a natureza e a filosofia de cada uma das instituições, bem como os interesses da população-alvo.

Nosso esforço será o exame da experiência de parcerias entre a Prefeitura de Belo Horizonte e as organizações sociais que desenvolvem ações junto à população adulta de rua do município, no campo da assistência social, para averiguar as condições e circunstâncias favoráveis a relações de parcerias bem sucedidas. A partir das entrevistas e do histórico de cada organização, procurar-se-á captar como as ONGs influenciam, pressionam ou comprometem-se com o governo municipal, identificando as relações estabelecidas com seu público-alvo e com as demais ONGs que compõem essa rede de atendimento. Por fim, buscar-se-á examinar os mecanismos de interação utilizados pelas instâncias envolvidas, para compreender como e quando essa relação se aproxima de uma combinação virtuosa e em sintonia com as necessidades da população beneficiária. A hipótese é que tal combinação se caracterizaria em função do fortalecimento das intervenções direcionadas ao público-alvo, através do planejamento e execução coordenada e compartilhada em que cada parceiro aciona os recursos em que são melhores e os colocam a serviço da população destinatária.

No próximo Capítulo, será tratado como a PBH organizou a política assistencial de atenção à população adulta de rua do município e como as ONGs se envolveram ou foram envolvidas nesta política. Para tal, serão caracterizadas a população de rua e a conformação e implementação da Política de Assistência Social. A partir daí, será apresentada a rede de serviços disponíveis ao segmento, os desafios enfrentados pelos agentes sociais na execução das ações e o envolvimento dos parceiros neste trabalho.

CAPÍTULO IV - A POPULAÇÃO ADULTA DE RUA E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

4.1 - A população de rua: conceituação, perfil e características

Uma definição mais simplificada sobre a população adulta de rua a caracterizaria como grupo composto por indivíduos, grupos e núcleos familiares morando fixamente em calçadas, "malocas", sob viadutos ou em imóveis invadidos. Também podem viver como trecheiros, freqüentando instituições de albergamento, locais de distribuição de alimentos, pedindo esmolas ou comida e materiais reaproveitáveis, prestando algum tipo de serviço (fazendo "bicos") ou até mesmo furtando para obter recursos à sobrevivência.

No entanto, a caracterização de população de rua é mais complexa pois implica distinguir situações diferentes de "viver nas ruas". Segundo Heloísa S. Andrade (2002), são utilizados vários termos para denominar quem são as pessoas que vivem nas ruas: "povo da rua", "população de rua", "população moradora de rua", "moradores de rua", ou como preferem alguns autores, "populações de rua". São vários grupamentos que se identificam a partir de certas particularidades e formas de vida, comuns a todos eles.

As caracterizações diferem segundo as realidades específicas de cada cidade, destacando as metrópoles como locais de maior incidência de moradores de rua. É possível dizer que guardam semelhanças em histórias de perdas, separações, fracassos, ausências, relação com o álcool e outras drogas, dentre outras. Geralmente estão submetidos a situações de limite social. A preservação da existência biológica passa a ser sua meta primordial diante das incertezas e desafios cotidianos. Observa-se com freqüência a falta de perspectiva futura e indefinição quanto ao desejo de sair das ruas.

Maria A. Vieira (1993) faz distinção entre "ficar na rua" - circunstancialmente, "estar na rua" - recentemente e "ser da rua" - permanentemente. O fato de possuírem condições de vida extremamente precárias e utilizarem a rua como abrigo ou moradia unifica as três situações.

Andrade (2002) acrescentou mais uma distinção relacionada a esse público, a de ser "trabalhador de rua" e estar "morador de rua". O catador de papel é um exemplo de

"trabalhador de rua", pois faz da catação do lixo uma atividade profissional. Dorme nas ruas pela necessidade de guardar o seu carrinho e o material coletado, para que não sejam roubados. Para a autora, o "trabalhador de rua" *"não é considerado um morador de rua, em função da conquista de melhores condições de trabalho obtidas em razão de seu processo organizativo"* (Andrade, 2002:50).

Têm-se diferentes histórias de vida e de vida na rua. Tradicionalmente existem os andarilhos, os "mendigos profissionais", os alcoólatras e os doentes e deficientes mentais ou físicos. Mais recentemente, encontramos um crescente número de pessoas vitimadas pela recessão, desemprego, despejo de aluguéis e outras mazelas, engrossando o contingente de moradores de rua. Estas pessoas sobrevivem de atividades do mercado informal, como catadores de papel, carregadores de mercado ("chapa"), guardadores de carro, vendedores de balas, dentre outros. Acrescente-se o elevado número de migrantes que vivem nas ruas das grandes metrópoles, originários de regiões mais pobres. Fatores como a infra-escolaridade, a desqualificação profissional e a própria falta de residência fixa são impeditivos para maior dignidade da sobrevivência, restando-lhes a rua como espaço de moradia e fonte de renda.

De acordo com Andrade, a Pastoral de Rua de Belo Horizonte e o Movimento da População de Rua⁹¹ consideram como "população de rua" todos os segmentos já mencionados, incluindo os ex-moradores de rua, muitos deles ainda "trabalhadores de rua", residentes em repúblicas públicas⁹², em pequenas comunidades⁹³ ou em suas próprias casas, conquistadas a partir da resistência e organização viabilizadas pelas práticas participativas do Movimento de População de Rua.

⁹¹ Movimento da População de Rua: ver dissertação de Mestrado de Heloisa S. Andrade - "A Rua é Movimento... "A Rua em Movimento"...A Rua é o Movimento", 2002. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Gestão das Cidades

⁹² República Reviver: equipamento público de moradia para moradores de rua de BH do sexo masculino, financiado com recursos da PBH e gerenciado em parceria com a Pastoral de Rua. Conquistado no Orçamento Participativo de 1994.

⁹³ Pequenas Comunidades: Casas da Pastoral de Rua (alugadas ou próprias) disponibilizadas a moradores de rua que são membros do Movimento da População de Rua.

A Prefeitura de Belo Horizonte, sob coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento⁹⁴, realizou em 1998 o 1º Censo da População de Rua⁹⁵, com o objetivo de conhecer os moradores de rua do município, saber onde pernoitam, quantos são, como vivem, de onde vêm etc. Buscou-se preencher a omissão do IBGE, que, ao realizar os censos demográficos, usa como referência o domicílio, desconsiderando as pessoas que não possuem moradia. As informações foram levantadas através de um questionário com trinta e duas questões sobre sexo, idade, cor, escolaridade, procedência, profissão, trabalho, tempo de permanência na rua, problemas de saúde, dentre outros.

Este censo considera a População de Rua como o segmento da população de baixa renda em idade adulta que, por contingência temporária ou permanente, pernoita em logradouro público, tais como praças, calçadas, marquises, baixios de viadutos, galpões, lotes vagos, prédios abandonados e albergues noturnos públicos. Inclui ainda crianças e adolescentes, desde que acompanhados de um adulto que se declare responsável por eles. Foram desconsiderados os "trabalhadores de rua" (catadores de papel, guardadores de carro, carregadores e outros) por não pernoitarem necessariamente nas ruas⁹⁶.

Foi identificado o perfil do morador de rua de Belo Horizonte, explicitando as condições de vida e sobrevivência deste segmento social e desmistificando algumas crenças da população da cidade, da imprensa e até mesmo das autoridades públicas. Cabe ressaltar que, até o momento, não houve a realização de outro censo de mesma natureza em Belo Horizonte.

As características gerais dos 1.120 moradores de rua pesquisados serão apresentadas nas tabelas a seguir. Destaca-se deste total 916 pessoas adultas, a grande maioria do sexo masculino (78%), 202 do sexo feminino (22%). O restante corresponde a 204 crianças sob a responsabilidade de algum morador de rua.

⁹⁴ A equipe de técnicos que realizou a pesquisa era composta por representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, da Superintendência de Limpeza Urbana, Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania, Secretaria Municipal de Educação, PRODABEL, Administração Regional Centro-Sul e Noroeste e demais entidades que compunham o Fórum de População de Rua: Pastoral de Rua, Pastoral de Direitos Humanos, Cáritas e o Fórum de Saúde Mental (Andrade, 2002).

⁹⁵ A pesquisa foi realizada no período de 02 a 12 de fevereiro de 1998 e seus dados divulgados em Seminário realizado pelo Fórum, em 17 de novembro de mesmo ano.

⁹⁶ O interesse era identificar aquelas pessoas que sistematicamente moravam e dormiam na rua.

TABELA 1

POPULAÇÃO DE RUA (INCLUINDO OS MENORES SOB RESPONSABILIDADE)
SEGUNDO SEXO E IDADE

Idade	Masculino		Feminino		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Menores de 18 anos	111	13,45	93	31,53	204	18,21
Maiores de 18 anos	714	86,55	202	68,47	916	81,79
TOTAL	825	100,00	295	100,00	1120	100,00

Fonte: 1º Censo da População de Rua do Município de Belo Horizonte.

TABELA 2

POPULAÇÃO ADULTA DE RUA POR TIPO DE LOGRADOURO E COR

COR	Albergue, República, Abrigos e Hospitais		Baixo de viadutos		Ruas Avenidas Praças		Outros logradouros		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Branca	90	25,64	42	20,90	91	25,33	2	40,00	225	24,56
Negra	115	32,76	79	39,30	142	39,55	1	20,00	337	36,79
Parda	133	37,89	78	38,81	123	34,26	2	40,00	336	36,68
Amarela	6	1,71	0	0,00	0	0,00	0	0,00	6	0,66
Indígena	7	1,99	0	0,00	2	0,56	0	0,00	9	0,98
Sem Informação	0	0,00	2	1,00	1	0,28	0	0,00	3	0,33
TOTAL	351	100,00	201	100,00	359	100,00	5	100,00	916	100,00

Fonte: 1º Censo da População de Rua do Município de Belo Horizonte.

TABELA 3

POPULAÇÃO DE RUA POR SEXO E TIPO DE LOGRADOURO

TIPO DE LOGRADOURO	MASCULINO		FEMININO		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Albergue, abrigos, república e hospitais	311	43,56	40	19,80	351	38,32
Baixio de viadutos	130	18,21	71	35,15	201	21,94
Ruas, avenidas e praças	269	37,68	90	44,55	359	39,19
Outros	4	0,56	1	0,50	5	0,55
TOTAL	714	100,00	202	100,00	916	100,00

Fonte: 1º Censo da População de Rua do Município de Belo Horizonte.

TABELA 4

NÚMERO DE PESSOAS POR TIPO DE LOGRADOURO E REGIÃO ADMINISTRATIVA

Região Administrativa	Albergue, Repúblicas, Abrigos e Hospitais		Baixio de viadutos		Ruas Avenidas Praças		Outros logradouros		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Barreiro	0	0,00	0	0,00	2	0,56	0	0,00	2	0,22
Centro-Sul	33	9,40	45	22,39	264	73,54	1	20,00	343	37,45
Leste	0	0,00	5	2,49	33	9,19	4	80,00	42	4,59
Nordeste	0	0,00	8	3,98	1	0,28	0	0,00	9	0,98
Noroeste	315	89,74	78	38,81	42	11,70	0	0,00	435	47,49
Norte	3	0,85	0	0,00	1	0,28	0	0,00	4	0,44
Oeste	0	0,00	51	25,37	2	0,56	0	0,00	53	5,79
Pampulha	0	0,00	11	5,47	10	2,79	0	0,00	21	2,29
Venda Nova	0	0,00	3	1,49	1	0,28	0	0,00	4	0,44
Sem lograd. fixo	0	0,00	0	0,00	3	0,84	0	0,00	3	0,33
TOTAL	351	100,00	201	100,00	359	100,00	5	100,00	916	100,00

Fonte: 1º Censo da População de Rua do Município de Belo Horizonte.

TABELA 5

POPULAÇÃO ADULTA POR SEXO E ALFABETIZAÇÃO

Alfabetização	Masculino		Feminino		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sabe ler e escrever	543	76,03	113	55,94	656	71,62
Só assina o nome	90	12,61	42	20,79	132	14,41
Analfabeto	53	7,42	27	13,37	80	8,73
Sem informação	28	3,92	20	9,90	48	5,24
TOTAL	714	100,00	202	100,00	916	100,00

Fonte: 1º Censo da População de Rua do Município de Belo Horizonte.

TABELA 6

POPULAÇÃO DE RUA POR SEXO, SEGUNDO ATIVIDADE EXECUTADA PARA GANHAR DINHEIRO (%)

ATIVIDADE	MASCULINO	FEMININO	TOTAL
Não executa atividade remunerada	7,56	14,36	9,06
Cata material reciclável	16,39	17,82	16,70
Lava/toma conta de carro	14,99	9,41	13,76
Chapa/Carregador de caminhão	13,73	0,00	10,70
Pintor/pedreiro	10,78	0,50	8,52
Vendedor ambulante/camelô	6,72	7,43	6,88
Biscate	4,76	2,48	4,26
Doméstica	0,84	10,89	3,06
Artesão	2,10	0,50	1,75
Pede ajuda	7,98	20,30	10,70
Rouba	0,84	0,00	0,66
Consertos diversos	0,42	0,00	0,33
Aposentado	0,42	0,00	0,33
Outras atividades	13,31	3,96	11,24
Sem informação	11,76	18,81	13,32
N (**)	714	202	916

Fonte: 1º Censo da População de Rua do Município de Belo Horizonte

(**) Corresponde às quantidades absolutas de moradores de rua, por sexo, sobre as quais foram calculados os percentuais de cada coluna.

Obs: Os percentuais relativos a cada coluna podem ultrapassar 100% porque alguns moradores de rua declaram exercer mais de uma atividade para ganhar dinheiro.

TABELA 7

POPULAÇÃO ADULTA DE RUA POR FAIXA ETÁRIA E TIPO DE LOGRADOURO

Faixa Etária	Albergue, Repúblicas, Abrigos e Hospitais		Baixio de viadutos		Ruas Avenidas Praças		Outros logradouros		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
18 a 24	47	13,39	55	27,36	77	21,45	1	20,00	180	19,65
25 a 30	70	19,94	43	21,39	58	16,16	0	0,00	171	18,67
31 a 35	60	17,09	30	14,93	42	11,70	1	20,00	133	14,52
36 a 40	64	18,23	20	9,95	52	14,48	1	20,00	137	14,96
41 a 45	37	10,54	20	9,95	38	10,58	1	20,00	96	10,48
46 a 50	19	5,41	8	3,98	22	6,13	0	0,00	49	5,35
51 a 60	35	9,97	8	3,98	24	6,69	0	0,00	67	7,31
61 a 70	7	1,99	3	1,49	7	1,95	0	0,00	17	1,86
71 ou mais	0	0,00	1	0,50	0	0,00	0	0,00	1	0,11
Sem informação	12	3,42	13	6,47	39	10,86	1	20,00	65	7,10
TOTAL	351	100,00	201	100,00	359	100,00	5	100,00	916	100,00

Fonte: 1º Censo da População de Rua do Município de Belo Horizonte.

TABELA 8

POPULAÇÃO ADULTA DE RUA, POR SEXO SEGUNDO REGIÃO DE ORIGEM

Região de Origem	Masculino		Feminino		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Belo Horizonte	103	14,43	56	27,72	159	17,36
Outros Municípios de MG	306	42,86	89	44,06	395	43,12
Rio de Janeiro	31	4,34	4	1,98	35	3,82
São Paulo	46	6,44	6	2,97	52	5,68
Bahia	62	8,68	15	7,43	77	8,41
Pernambuco	26	3,64	1	0,50	27	2,95
Espírito Santo	20	2,80	2	0,99	22	2,40
Outras UFs	66	9,24	7	3,47	73	7,97
UFs não identificados	20	2,80	2	0,99	22	2,40
Exterior (*)	3	0,42	1	0,50	4	0,44
Subtotal (**)	580	81,23	127	62,87	707	77,18
Sem informação	31	4,34	19	9,41	50	5,46
Total (***)	714	100,00	202	100,00	916	100,00

Fonte: 1º Censo da População de Rua do Município de Belo Horizonte.

(*) África, Bolívia e Equador; (**) Exclui população nascida no Município de Belo Horizonte; (***) Inclui Belo Horizonte, subtotal e sem informação.

TABELA 9

POPULAÇÃO ADULTA DE RUA POR SEXO E ESCOLARIDADE

Escolarização	Masculino		Feminino		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Nunca foi à escola	66	9,24	30	14,85	96	10,48
1º a 4º						
Completa	115	16,11	26	12,87	141	15,39
Incompleta	193	27,03	68	33,66	261	28,49
Não informou	16	2,24	10	4,95	26	2,84
5º a 8º						
Completa	70	9,80	8	3,96	78	8,52
Incompleta	136	19,05	34	16,83	170	18,56
Não informou	15	2,10	3	1,49	18	1,97
2º grau						
Completa	29	4,06	2	0,99	31	3,38
Incompleta	29	4,06	1	0,50	30	3,28
Não informou	1	0,14	0	0,00	1	0,11
Superior						
Completo	5	0,70	0	0,00	5	0,55
Incompleto	7	0,98	0	0,00	7	0,76
Sem Informação	32	4,48	20	9,90	52	5,68
Total	714	100,00	202	100,00	916	100,00

Fonte: 1º Censo da População de Rua do Município de Belo Horizonte.

TABELA 10

POPULAÇÃO ADULTA DE RUA NÃO NASCIDA EM BH, POR SEXO, SEGUNDO MOTIVO QUE A TROUXE PARA A CIDADE

Motivos para estarem na rua	Masculino		Feminino		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Procurar trabalho	356	58,27	33	22,60	389	51,39
Acompanhar familiar	40	6,55	36	24,66	76	10,04
Desavença familiar	40	6,55	14	9,59	54	7,13
Tratamento de Saúde	16	2,62	11	7,53	27	3,57
Encontrar ou procurar familiar	11	1,80	6	4,11	17	2,25
Trabalhar	9	1,47	2	1,37	11	1,45
Perda familiar no local de origem	8	1,31	2	1,37	10	1,32
Procura de vida melhor	8	1,31	1	0,68	9	1,19
Gostou da cidade e pessoas	4	0,65	3	2,05	7	0,92
Outros motivos	54	8,84	7	4,79	61	8,06
Sem informação	65	10,64	31	21,23	96	12,68
Total (***)	611	100,00	146	100,00	757	100,00

Fonte: 1º Censo da População de Rua do Município de Belo Horizonte.

TABELA 11

POPULAÇÃO ADULTA DE RUA SEGUNDO CONDIÇÃO DE POSSUIR PROFISSÃO

Possuir profissão	Masculino		Feminino		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Tem profissão	594	83,19	136	67,33	730	79,69
Não tem profissão	81	11,34	45	22,28	126	13,76
Sem Informação	39	5,46	21	10,40	60	6,55
TOTAL	714	100,00	202	100,00	916	100,00

Fonte: 1º Censo da População de Rua do Município de Belo Horizonte.

TABELA 12

POPULAÇÃO ADULTA DE RUA POR TIPO DE LOGRADOURO, SEGUNDO TIPO DE ATIVIDADE DESENVOLVIDA PARA GANHAR DINHEIRO

Atividade desenvolvida para ganhar dinheiro	Albergue, Repúblicas, Abrigos e Hospitais		Baixo de viadutos		Ruas Avenidas Praças		Outros logradouros		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Trabalha com carteira assinada	32	9,12	3	1,49	4	1,11	0	0,00	39	4,26
Trabalha sem carteira assinada	33	9,40	10	4,98	13	3,62	0	0,00	56	6,11
Trabalha com contrato temporário	4	1,14	0	0,00	1	0,28	0	0,00	5	0,55
Pede ajuda	35	9,97	25	12,44	55	15,32	0	0,00	115	12,55
Faz bicos	165	47,01	86	42,79	158	44,01	0	100,00	414	45,20
Autônomos	22	6,27	41	20,40	60	16,71	0	0,00	123	13,43
Não exerce atividade remunerada	52	14,81	25	12,44	20	5,57	0	0,00	97	10,59
Sem Informação	8	2,28	11	5,47	48	13,37	0	0,00	67	7,31
TOTAL	351	100,00	201	100,00	359	100,00	5	100,00	916	100,00

Fonte: 1º Censo da População de Rua do Município de Belo Horizonte.

Em síntese a população adulta de rua de BH foi caracterizada:

- Dos adultos pesquisados, muitos permanecem sozinhos, alguns são acompanhados de filhos e outros vivem na companhia de "parentes", ascendentes, descendentes ou companheiros. A maioria é composta por homens, negros ou pardos, oriundos do interior de Minas Gerais à procura de trabalho. Conforme a naturalidade, 17% são de Belo Horizonte, 43% de cidades do interior, 12% de outros Estados da Região Sudeste e 11% da Região Nordeste (Tabelas 1, 2, 8, 10 e 11).
- Em sua maioria, sabem ler e escrever, mas possuem baixo grau de escolaridade. A porcentagem de analfabetos é maior entre as mulheres. A maioria dos moradores cursou o 1º grau, sem, no entanto, concluí-lo (Tabelas 5 e 9).
- Dentre as atividades para obter rendimentos destacam-se a catação de materiais reaproveitáveis, lavação de carros e outros tipos de bicos. Um número significativo (12,55 %) pede ajuda e somente 4,26 % trabalha com carteira assinada (Tabelas 6 e 12).
- Um número considerável desta população fica nas ruas, avenidas e praças, principalmente da região Centro-Sul. Grande número frequenta abrigos, albergue ou república localizados na Região Noroeste e Centro-Sul. Os que ficam em baixios de viadutos, concentram-se em sua maioria nas Regiões Centro-Sul, Oeste e Noroeste (Tabelas 3 e 4). A concentração de atividades econômicas e o maior trânsito de veículos e pedestres na região central da cidade favorecem a oportunidade de realização de "bicos", tais como tomar conta e lavar carros, catar papel e lata, carregar e descarregar caminhões, vender produtos variados ou mesmo pedir esmolas. Na Regional Noroeste e Oeste, o que atraía os moradores de rua era a facilidade de se improvisar "verdadeiras moradias" nos viadutos da Via Expressa Leste-Oeste, onde se abrigava a maior parte das famílias moradoras de rua, principalmente as que possuíam crianças⁹⁷.
- As Regionais Barreiro, Leste, Norte, Pampulha e Venda Nova concentram menos de 10% dos moradores de rua do município.

⁹⁷ Cabe aqui a ressalva de que, a partir de 2003, as famílias nessa situação foram reassentadas em moradias populares pelo programa de Bolsa-Moradia da PBH

O Censo indica assim um público heterogêneo, em situação de alto risco social e pessoal, uma vez que se encontra vulnerável frente aos diversos âmbitos de exclusão⁹⁸ e aos seus principais fatores, tais como pobreza, dependência crônica de prestação de serviços, desemprego, instabilidade ocupacional, não escolarização ou fracasso escolar, vícios e enfermidades, falta de moradia e marginalização no acesso à habitação, sub-habitação, desestruturação e instabilidade familiar, insuficiência da proteção social, restrição à cidadania, dentre outros.

Segundo Gomà (2004), ter como referência conceitual a noção de exclusão social pode gerar mudança qualitativa no campo das políticas públicas ao influenciar a definição de uma agenda social integrada para a ação pública local pela inclusão social. *"Trata-se de construir uma agenda que aborde a exclusão social a partir de todas as dimensões implicadas"* (p.22). Nesta perspectiva, as intervenções sociais deveriam ter a capacidade de enfraquecer os fatores e processos de exclusão social, com práticas estratégicas que respondam aos critérios de estilo, aos valores e às formas apropriadas de abordagem das dinâmicas e situações de exclusão: um grande desafio para os governos locais. O enfoque de exclusão remete aos aspectos relacionais ou mais especificamente sociais envolvidos no fenômeno da pobreza.

Segundo a concepção do manejo social dos riscos⁹⁹, a pobreza é associada à vulnerabilidade (onde se combinam processos de desvinculação relacionados ao âmbito do trabalho e das relações sócio-familiares), sendo os indivíduos pobres mais expostos a riscos e com menos instrumentos para enfrentá-los (Filgueiras, 2004). Segundo Carla B. L. Carneiro (2004), o manejo de riscos¹⁰⁰ envolve a definição de estratégias para enfrentá-los, estabelecendo um marco que implica a prevenção (evitar que as crises ocorram), mitigação (diminuir o possível efeito de um futuro risco) e superação (para aliviar o impacto do risco, esse uma vez produzido); três níveis de formalidade (informal, de mercado e público) e vários atores envolvidos (pessoas, comunidades, governos, agências internacionais, ONGs

⁹⁸ Ricard Gomà (2004:20) apresenta os âmbitos, fatores e circunstâncias de exclusão econômica, laboral, formativa, sócio-sanitária, urbana-territorial, relacional, política/de cidadania.

⁹⁹ Termo adotado e definido pelo Banco Mundial ao longo dos anos 90.

¹⁰⁰ Para Carneiro (2004), a abordagem do manejo dos riscos articula-se diretamente com a perspectiva da exclusão, embora a primeira tenha a matriz basicamente econômica e a segunda tenha o enfoque claramente sociológico. O ponto de articulação pode estar nas estratégias de enfrentamento da exclusão, que requer implementação de políticas públicas.

etc). Portanto, este enfoque abrange a idéia de uma rede de proteção social, que tem como objetivo proteger e contribuir para a superação da pobreza¹⁰¹.

A seguir, será apresentado como foram desenvolvidas as intervenções junto aos moradores de rua de Belo Horizonte, o processo de organização da Política de Assistência Social e como as Organizações não Governamentais se envolveram ou foram envolvidas na construção e implementação da rede de prestação de serviços destinada a esse segmento.

¹⁰¹ Essa rede de proteção é entendida como investimento em capital humano e não como gasto, com foco nas causas mais do que nos sintomas da pobreza, fortalecendo os ativos dos indivíduos e grupos, garantindo o acesso a serviços sociais básicos. Essa abordagem envolve três componentes centrais: a noção dos ativos, as estratégias de uso dos ativos e o conjunto de oportunidades que o estado, a sociedade e o mercado oferece a indivíduos e comunidades.

4.2 - A conformação da política de Assistência Social à População Adulta de Rua de Belo Horizonte

A ausência de políticas públicas e a urgência do enfrentamento das questões sociais que perpassam o segmento população de rua reforçaram atitudes higienistas, controlistas e desarticuladas por parte do Estado, em um longo período da história brasileira. Não foi diferente em Belo Horizonte. Diante da explícita necessidade de responder às demandas básicas dos moradores de rua, a sociedade civil, principalmente os grupos motivados por concepções religiosas e ideológicas, se mobilizou em diversas iniciativas isoladas, na perspectiva de garantir a sobrevivência dessa população.

Antes mesmo de o governo municipal se estruturar no sentido de buscar um modelo de gestão direcionado a esse público, ao final da década de 80, iniciou-se um processo associativo dos moradores de rua da capital, com a constituição da Pastoral de Rua, vinculada à Arquidiocese de Belo Horizonte. Esta entidade propôs a implementação de uma metodologia sócio-educativa em que o princípio básico considerava o morador de rua como sujeito capaz de participar e assumir postura crítica diante de sua condição existencial, buscando alternativas para superá-la satisfatoriamente (Heloísa S. Andrade, 2002).

No decorrer da gestão do prefeito Eduardo Azeredo¹⁰² (1989-1992), foi iniciado um diálogo entre representantes da prefeitura (Secretaria Municipal de Ação Social, Superintendência de Limpeza Urbana - SLU e Regional Centro-Sul) e algumas entidades não governamentais de cunho religioso, na tentativa de viabilizar uma alternativa que respondesse ao crescente contingente de moradores de rua na cidade, principalmente na região central. Paralelamente, foi organizado um movimento reivindicativo dos catadores de papel da área central de Belo Horizonte, apoiados por agentes da Pastoral de Rua e Cáritas.

Com a mobilização dos agentes pastorais, desencadeou-se uma estratégia de organização dos *catadores de papel históricos*, que faziam da coleta de recicláveis o seu

¹⁰²De acordo com Andrade (2002), neste governo foi mantido um relacionamento bastante tenso e hostil com a população de rua da cidade, sem que houvesse ações planejadas para a favorecer. As práticas de despejo e perseguições por parte de fiscais e dos agentes do controle urbano eram constantes.

meio de vida, resultando, no final de 1992, na fundação da Associação de Catadores de Papel, Papelão e Material Reciclável - ASMARE e na inauguração do primeiro galpão para triagem do material coletado, permitindo-lhes melhores condições de trabalho.

No entanto, pode-se dizer que, na concepção do governo Azeredo, a política imediata junto à população de rua era baseada em sua retirada dos espaços públicos. Uma alternativa foi o abrigamento, implementado através de uma organização que executou a ação sem discutir a metodologia de intervenção. As intervenções dos governos municipal e estadual até 1992 eram marcadas, principalmente, por atividades de controle urbano e monitoramento policial, por meio de operações-limpeza¹⁰³, ou seja, a retirada pela força das pessoas que moravam embaixo dos viadutos.

Em março de 1992, é inaugurado o Albergue Noturno Municipal, em parceria entre a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), através da então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (mantenedora) e a Associação Grupo Espírita "O Consolador" (gerenciadora). O modelo adotado baseou-se no projeto acordado entre as partes e foi fortemente marcado pela concepção caritativa da entidade gerenciadora.

A partir de 1993, com a posse da nova administração na prefeitura, cria-se uma nova estrutura organizacional. Dentre as Secretarias temáticas de políticas sociais, reestrutura-se a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), que passa a ser chamada de Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), com projetos, programas e serviços mais abrangentes e acessíveis às populações menos favorecidas do município.

Com o objetivo declarado de implementar uma gestão democrática, participativa e transparente, buscou-se entre várias outras iniciativas, fomentar a criação de Conselhos Municipais de Assistência Social¹⁰⁴, Saúde, Educação, aprofundando as parcerias junto à sociedade civil para contribuir na formulação e operacionalização dos serviços através das Organizações não Governamentais. Essa opção pela gestão compartilhada implica diversificada trama de vantagens e dificuldades. Há neste momento, uma maior abertura para os diversos setores sociais vocalizarem suas demandas e defenderem seus interesses. Trata-se, segundo Veiga, Costa e Carneiro (2001:20) de uma gestão comprometida com o

¹⁰³ Em 1992 ocorreu a maior dessas operações, com a retirada em um mesmo dia da população concentrada em 17 viadutos, transferida para um galpão (Relatório da SMAS).

¹⁰⁴ Instâncias de deliberação colegiada, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Sua organização, composição e competência são fixadas em lei visando à gestão democrática da política e o exercício do controle societal (LOAS: 1993).

esforço de redefinição da arena decisória, tornando-a mais porosa à filosofia dos direitos e à incorporação de demandas por políticas sociais mais inclusivas.

A SMAS concentrou esforços no sentido de criar uma política de assistência social de atenção aos grupos sociais mais vulneráveis e expropriados, buscando identificar e potencializar a rede de serviços assistenciais das organizações, na maioria das vezes desarticuladas e fragmentadas.

A criação do programa para população adulta de rua contribuiu para institucionalizar e efetivar políticas baseadas neste tipo de arranjo organizacional. A estruturação de uma rede de serviços voltada para um atendimento mais qualificado torna-se uma necessidade e um desafio à administração municipal. A insuficiência teórica dos técnicos disponíveis e a inexperiência do governo na atuação junto à população adulta de rua, em contraposição ao acúmulo de experiências das organizações sociais, motivaram as partes no estabelecimento de parcerias para a formulação e implementação de uma política voltada para este público.

A viabilização de um programa destinado à população adulta de rua foi considerada como significativo avanço no posicionamento do poder público municipal frente ao crescente processo de exclusão social do país. Nesta perspectiva, seria inviável levar a cabo um projeto sem a participação das Organizações não Governamentais e dos beneficiários das ações. Verifica-se uma confluência entre a intenção política do governo e as ações desenvolvidas pelas entidades filantrópicas e movimentos de defesa de direitos.

O envolvimento de diversos atores sociais se tornou imprescindível, uma vez que a complexidade desse fenômeno exige atuações intersetoriais bem elaboradas e articuladas. A Política de Assistência Social voltada para a população adulta de rua procurou dialogar com várias instâncias, na busca de respostas para os problemas apresentados. O Fórum de População de Rua de Belo Horizonte foi a alternativa viabilizada para a definição de políticas públicas para a população adulta de rua da cidade. Era constituído de representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal de Saúde, Superintendência de Limpeza Urbana, Coordenadoria de Direitos Humanos, Administrações Regionais, Pastoral de Rua, Pastoral de Direitos Humanos, Cáritas e Fórum de Saúde Mental. Este grupo se dedicava a tratar de concepções e metodologias de trabalho junto à população de rua, bem como discutir e propor ações conjuntas para superar os

obstáculos conjunturais. O trabalho do Fórum culminou na promulgação da Lei 8029 de 06 de julho de 2000, que institui a política pública de atenção à população de rua de Belo Horizonte. O Fórum se colocava como uma instância praticamente deliberativa da política e se restringia aos grupos mais afinados com a concepção de política social baseada no reconhecimento de direitos. No decorrer dos anos, houve acirramento de posições¹⁰⁵ entre governo e ONGs, levando à descontinuidade das atividades do Fórum, a partir de 2001. Ao final de 2004 foi reinstalado um grupo de trabalho¹⁰⁶ com o objetivo de examinar alternativas para a política para população adulta de rua no município.

As parcerias entre Executivo municipal e ONGs foram regulamentadas em 1997, através da Lei de Parcerias nº 7427/97, um importante instrumento legal para a gestão do recurso público destinado às entidades que mantêm convênios com a PBH. Esta Lei *"dispõe sobre a celebração de parcerias entre o poder público e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, para a promoção de ações no âmbito da política de assistência social"*. O Decreto 10.241 de 16 de maio de 2000 regulamenta a Lei de Parcerias e *"disciplina os procedimentos para estabelecimento, avaliação e prestação de contas de convênios entre o município e entidades sem fins lucrativos, para a promoção de ações no âmbito da assistência social"*.

A Lei de Parcerias pode ser considerada como importante instrumento de regulação da política, pois contribui para viabilizar a continuidade e qualidade dos serviços e, ao mesmo tempo, democratiza o acesso aos recursos públicos disponíveis para conveniamento. Para tanto, o Executivo publica no Diário Oficial do Município (DOM) a *"justificativa da necessidade de implantação de ações sociais específicas, com indicação da modalidade de atendimento, em conformidade com o Diagnóstico e o Plano Municipal de Assistência Social"* (Lei 7427/97). A partir daí, as entidades apresentam suas propostas, que são analisadas e selecionadas pelo órgão competente e, posteriormente, submetidas à apreciação do CMAS. O Executivo publica no DOM a homologação do convênio firmado, o prazo e os padrões de qualidade a serem assegurados. A renovação dos convênios

¹⁰⁵ Na origem do Programa para População Adulta de Rua agentes sociais ligados as ONGs e ao governo municipal estiveram atuando de forma muito entrosada e sem muita distinção dos papéis de cada um. Supõe-se que muitos dos desentendimentos que levaram a extinção do Fórum decorrem da falta de delimitação de papéis e dos espaços ocupados por estes agentes, ao longo dos anos

¹⁰⁶ O grupo se constitui de trabalhadores das áreas de políticas sociais, principalmente assistência e saúde, das políticas urbanas (habitação e URBEL), dos atuais parceiros da SMAS e de moradores de rua.

depende de requisitos legais e de comprovação de qualidade no atendimento e existência de demanda.

A Lei de Parcerias¹⁰⁷ determina que o Executivo deve prever no orçamento anual, em dotações específicas, os recursos necessários ao cumprimento dos convênios, além de garantir capacitação e treinamento dos recursos humanos que operam as ações conveniadas e proceder à fiscalização da qualidade da assistência prestada e da aplicação dos recursos alocados. As entidades conveniadas devem apresentar ao órgão municipal o plano de trabalho contendo custos, forma de aplicação dos recursos públicos e sua contrapartida e prestar contas mensalmente, incluindo relatório de atendimento. Cabe à entidade informar aos usuários sobre o padrão de qualidade e o caráter público das ações a que têm direito.

Com a legislação, a regulação do conveniamento se tornou mais transparente, uma vez que sua proposição e formalização passam pelo crivo do CMAS, respeitando o Diagnóstico e o Plano Municipal de Assistência Social. O Executivo comunica a necessidade de aplicação ou não de recursos em determinada área. A Secretaria Municipal de Assistência Social encaminha mensagens para a apreciação do CMAS, justificando a inclusão ou exclusão da entidade. Às entidades¹⁰⁸ em que o repasse de recursos é estabelecido conforme o número de atendidos¹⁰⁹ (per capita), é exigida a apresentação de relatórios mensais informando a relação de atendidos e um demonstrativo de aplicação dos recursos financeiros discriminados por natureza das despesas. Nas demais ações de Assistência Social com provisão¹¹⁰ de recursos públicos, as entidades conveniadas devem enviar cópia dos comprovantes de despesas, extratos bancários da conta corrente e demais obrigações constantes do Guia de Prestação de Contas.

O Decreto cria o Cadastro Único dos Usuários dos Serviços de Prestação Continuada e o Cadastro de Entidades Habilitadas para Conveniamento. No entanto, até o momento, estes cadastros não foram viabilizados pela SMAS por falta de condições operacionais e técnicas.

¹⁰⁷ Em 2000, com a finalidade de regulamentação da Lei de Parcerias, é promulgado o Decreto 10.241. Este decreto disciplina os procedimentos para estabelecimento, avaliação e prestação de contas de convênios entre município e entidades sem fins lucrativos.

¹⁰⁸ A nova forma de prestação de contas, mais simplificada, é outra vantagem identificada na Lei de Parcerias.

¹⁰⁹ Na maioria das vezes em que o convênio se dá com repasse de recursos por pessoa (per capita), há contrapartida da entidade conveniada, sendo o recurso disponibilizado pela PBH um complemento ao orçamento da entidade.

¹¹⁰ Mesmo a Lei de Parcerias definindo que a entidade necessariamente deve apresentar contrapartida de recursos, ocorre em alguns casos de provisão, o financiamento total do Serviço por parte da PBH.

O Decreto estabelece que haja o Serviço de Supervisão, com o objetivo de monitorar a qualidade dos serviços prestados pela rede conveniada, garantir o cumprimento dos planos de trabalho e atendimento, promover melhoria do atendimento através de qualificação dos conveniados, recolher e produzir informações necessárias à avaliação e orientação da política de assistência e auditar a aplicação dos recursos. Contudo, os procedimentos para garantir a qualidade do Serviço de Supervisão ainda estão em processo de construção¹¹¹, ficando a cargo de cada gerência responsável pelos convênios, a organização e execução dessas atividades.

No que diz respeito aos convênios com provisão total de recursos, há uma maneira diferenciada de acompanhamento dos serviços conveniados devido a dois principais fatores: a maioria das decisões (contratação de pessoal, demissão, gastos, atividades etc) referentes aos serviços são tomadas conjuntamente - Executivo e ONGs; e o quadro de pessoal se compõe por servidores públicos e trabalhadores contratados pelas ONGs, que são subordinados (formal ou informalmente, dependendo de sua vinculação) às duas instâncias que respondem pelos serviços. Estes fatos podem indicar uma forma¹¹² mista ou compartilhada de execução dos serviços, que remetem a idéia de um acompanhamento mais efetivo e sistemático por parte da SMAS. No entanto, as competências e papéis de cada instância não são claramente delimitados, não há encontros sistemáticos para discussão e definição de tarefas e responsabilidades, não existem padrões de atendimento que possam ser averiguados, faltam instrumentos e definição de procedimentos de monitoramento e inexistem parâmetros e indicadores claros para verificar a qualidade dos serviços. Tudo isso, torna a relação Executivo/ONGs instável, pouco institucionalizada e nebulosa para atribuição e cobrança de responsabilidades. O espaço de institucionalização, incompleto, é de responsabilidade do setor público. Na medida em que a PBH/SMAS não desenvolve adequadamente suas funções de coordenação, supervisão e monitoramento, pode-se comprometer os possíveis benefícios de uma parceria adequada.

¹¹¹ A SMAS criou um grupo de trabalho com representantes das gerências que possuem convênio para elaboração de uma Instrução Normativa da Supervisão. Até o final de 2004 essa Instrução não foi publicada no DOM, portanto ainda não é instrumento oficial de trabalho.

¹¹² A SMAS define apenas duas formas de execução dos serviços: direta ou indireta. Na execução direta os serviços são atribuição exclusiva do poder público, com recursos e servidores públicos, sem nenhuma interferência de ONGs. São considerados serviços de execução indireta, aqueles realizados por entidades assistências, com repasse parcial de recursos e supervisão do Executivo. Essas entidades têm grau de autonomia elevado em comparação as entidades cuja gestão é compartilhada com o Executivo.

Tomando como referência os serviços da Gerência de Políticas para População de Rua, verifica-se que não há uma equipe específica para realizar a supervisão. O monitoramento desses serviços está submetido a regras e procedimentos ainda não sistematizados, implicando em problemas de avaliação e verificação de resultados. Não há construção de indicadores de qualidade aplicáveis aos serviços e projetos existentes.

4.3 - A Gerência de Política para a População Adulta de Rua de Belo Horizonte: a construção de uma rede de proteção social

Desde 1992, a PBH/SMAS vem mantendo parceiras com ONGs para a execução e definição da Política de Assistência Social à população adulta de rua. Considerando as culturas, as diferentes trajetórias e o projeto político das instituições, são estruturadas as interlocuções entre as organizações e o poder público. Conseqüentemente, peculiaridades podem ser observadas nessas relações¹¹³, uma vez que as concepções políticas e filosóficas em torno da estruturação das parcerias interferem nas intervenções e negociações possíveis e desejáveis.

A própria diversidade da condição dos moradores de rua influencia a construção das propostas de trabalho. O fato de se encontrarem à margem do mundo do trabalho, muitas vezes sem renda, vivendo em ambiente desfavorável, em situação de desestruturação social e familiar, contribui para a ausência de projetos pessoais de reorganização de suas vidas.

A implementação de políticas sociais desta ordem requer do gestor público amplo conhecimento da realidade, estratégias diversificadas e flexibilidade dos agentes interventores. São imprescindíveis atividades permanentes de pactuação de regras e procedimentos para acomodar o corpo técnico e outros atores com diferentes trajetórias, o que, por sua vez, demandam capacidade de coordenação e legitimidade frente aos parceiros (Veiga, Costa e Carneiro, 2001).

A partir de 1993, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) adota um novo modelo de intervenção. O passo foi conhecer os limites e possibilidades da "rede" da Assistência Social do município, sua capacidade efetiva em recursos humanos e infraestrutura, para viabilizar um atendimento mais abrangente e sistemático. No início da gestão priorizou-se o diagnóstico das áreas específicas de atendimento, para a avaliação das demandas e da estrutura a ser construída e/ou otimizada. A partir do diagnóstico procedeu-se ao reordenamento de toda a estrutura da SMDS, considerando o perfil dos diversos públicos para propor uma política mais adequada à demanda e particularidades de cada

¹¹³ É importante destacar que há uma série de procedimentos e instrumentos legais e institucionais que são consensuais e pactuados entre as partes envolvidas, como, por exemplo, o plano de trabalho, minuta de convênio, supervisão, formalização de acordos, dentre outros.

público. O objetivo era a integração da Assistência Social às demais políticas setoriais, conforme preconiza a LOAS (Márcia Pinheiro Biondi, Relatório de atividades da SMDS - 1993 a 1996).

No caso específico do programa para população adulta de rua, a experiência das organizações sociais, em especial o trabalho da Pastoral de Rua, foi considerada e influenciou a proposta do Executivo. Para implementar o programa, a SMDS buscou interlocução junto a outras ONGs, propondo conveniamento em resposta às demandas e reivindicações da própria população de rua, estimulada por agentes sociais de algumas organizações sociais. De forma progressiva foi sendo estruturado o Programa, com significativo aumento de aportes de recursos, ampliação das equipes de trabalho e fomento de uma rede de atendimento.

A PBH/ SMDS viabiliza, em 1993, o Serviço de Abordagem de Rua com a equipe de estagiários e profissionais de nível superior que realizaram pesquisa junto aos catadores de papel¹¹⁴. Em seguida, cria o Departamento de Serviço Social no Albergue Municipal, mantendo o grupo Consolador como parceiro. Neste mesmo ano, os moradores de rua organizados com o apoio da Pastoral de Rua, participam do Orçamento Participativo (OP-93) e conseguem viabilizar recursos para a instalação da República Reviver, inaugurada em novembro de 1994. Entre 1993-1996, foi desenvolvido o "Projeto Lagoinha", inserido no plano de revitalização do "Complexo da Lagoinha". O projeto envolvia uma parceria entre SMDS e a Pastoral, com trabalho de abordagem junto a quarenta famílias que moravam debaixo de viadutos e marquises da área, possibilitando a saída das ruas através de encaminhamento para moradias.

No OP de 1995, um grupo de moradores de rua conquista o Centro de Referência para a População de Rua - Projeto Cidadania, que também é gerenciado através de parceria entre a SMAS e a Pastoral de Rua, inaugurado em outubro de 1996. Com o objetivo de redimensionar o atendimento do Albergue Municipal, em 1999, foi criada a República Feminina Maria-Maria, em parceria com a Associação Grupo Espírita O Consolador. O Abrigo São Paulo, gerenciado pela Sociedade São Vicente de Paulo, desde 1994, acolhe a população de rua nos períodos do inverno, por ocasião da Campanha de Inverno promovida

¹¹⁴ A Secretaria Municipal de Limpeza Urbana (SMLU) também participou da pesquisa.

pela Secretaria. O outro parceiro incorporado à Política de População de Rua, dadas às emergências de saúde identificadas pela equipe de abordagem, o Movimento de Promoção Social - Sopão Mineiro executa o transporte das pessoas em situação precária de saúde aos equipamentos disponíveis na rede de saúde.

Andrade (2002) lembra que, ao mesmo tempo em que se viabilizava o trabalho junto à população de rua de Belo Horizonte, através das parcerias SMDS/ONGs, era implantado o projeto que buscava a "desconstrução" da lógica manicomial, traduzida pela extinção progressiva do hospital psiquiátrico e a substituição por novos serviços e intervenções diferenciadas para os portadores de transtorno mental. Por ocasião do OP-96, o Fórum de Saúde Mental apoiou um movimento desencadeado pela Pastoral e a população de rua para a conquista do Ambulatório Carlos Chagas¹¹⁵.

Em dezembro de 2000, a Prefeitura de Belo Horizonte promove uma Reforma Administrativa, consubstanciada na Lei nº 8.146, de 29 de dezembro de 2000. Com o Decreto 10.554¹¹⁶, de 15 de março de 2001, fica regulamentada uma nova estrutura organizacional da PBH, sendo a antiga Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), agora denominada Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), subordinada à Secretaria Municipal de Coordenação das Políticas Sociais (SCOMPS). O organograma¹¹⁷ e as atribuições da SMAS são alterados, definidos na Subseção VI - Da Secretaria Municipal de Assistência Social, nos Artigos 60 e 61 da Lei nº 8146:

Artigo 60 - A Secretaria Municipal de Assistência Social tem por finalidade planejar e coordenar a execução de projetos, programas e atividades visando à erradicação da pobreza, ao desenvolvimento social e à garantia dos direitos sociais.

¹¹⁵ Este equipamento da SMSA conta com uma equipe especial de saúde da família para atender os moradores de rua, principalmente quanto à saúde mental

¹¹⁶ Dispõe sobre a alocação, denominação e atribuição dos órgãos de terceiro grau hierárquico e respectivos sub-níveis da estrutura organizacional da Administração Direta do Executivo, na Secretaria Municipal de Coordenação de Políticas Sociais e dá outras providências

¹¹⁷ A estrutura organizacional da SMAS poderá ser verificada em Anexo. Vale ressaltar que esta estrutura vigorou de 2001 até 2004. Em janeiro de 2005, a PBH realiza outra reforma, preservando uma Gerência de ações para população adulta de rua. Até o momento da entrega dessa dissertação a FJP, o novo organograma não se encontra disponível.

Artigo 61 - Compete à Secretaria Municipal de Assistência Social:

I - planejar, coordenar e executar programas e atividades nas áreas de trabalho e geração de renda, desenvolvimento social e assistência social básica;

II - planejar, coordenar e executar programas e atividades de apoio à pessoa portadora de deficiência, visando sua reintegração e readaptação funcional na sociedade;

III - prestar suporte técnico e administrativo aos conselhos municipais de Entorpecentes, dos Direitos da Criança e dos Adolescentes, do Idoso, de Pessoas Portadoras de Deficiência e de Assistência Social;

IV - exercer outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos.

A reforma apresenta um novo desenho organizacional e gerencial e tem como eixos principais a descentralização intramunicipal, a reorganização das funções e das formas de gestão entre o nível central e as regionais. Nessa proposta, todas as instâncias devem ser fortalecidas em suas funções: no nível central, pela formulação das políticas, coordenação e acompanhamento através de monitoramento e avaliação; no nível regional, pela gestão, execução e implementação das ações. Diversos são os desafios a serem enfrentados, uma vez que novos conceitos e novas práticas de gestão pública foram introduzidos com o objetivo de viabilizar os direitos sociais da população. Princípios como intersectorialidade¹¹⁸, proximidade¹¹⁹ e descentralização¹²⁰ são fundamentais no âmbito da Reforma, mas envolvem mudanças nas instituições sociais (de concepção, na cultura organizacional) e em suas práticas (desenvolvimento de cooperação e parcerias). Esses

¹¹⁸ Princípio que privilegia a *integração matricial* das políticas urbanas e sociais na fase de formulação, execução e monitoramento. Sua aplicação é necessária para superar a fragmentação existente no planejamento e na execução das políticas setoriais e para garantir uma gestão sinérgica e equalizadora que supere as recorrentes superposições e a "competição" dos diversos programas e ações municipais (Júnia Santa Rosa, 2001:7)

¹¹⁹ Refere-se à compreensão de que quanto mais essencial o serviço, mais próximo deve ficar a instância encarregada de prestá-lo. No entanto, devem ser observadas as escalas geográfica, econômica, financeira, técnica e de poder político relacionadas aos serviços públicos a serem descentralizados (Júnia Santa Rosa, 2001:6)

¹²⁰ Projeto político de gestão que busca redefinir a direcionalidade de funcionamento da máquina política e burocrática a partir "da ponta" onde se dá a interface com o cidadão, respeitando a heterogeneidade e a complexidade de cada região, suas carências e potencialidades (Júnia Santa Rosa, 2001:6).

princípios podem provocar tensões e resistências de diferentes origens uma vez que pressupõe deslocamentos de poder, de deliberação e de campos do saber. Demanda modificações nos processos de trabalho e principalmente nas concepções e valores arraigados sobre como fazer as coisas. Interesses corporativos menores podem ser afetados, pois o pólo dinâmico das prefeituras se desloca do centro para as periferias, e até os movimentos populares necessitam mudar suas práticas (Menicucci, 2002:11). Segundo Menicucci, "*para a implantação de reformas baseadas no princípio da intersectorialidade torna-se necessária a construção coletiva das mudanças para que elas se traduzam, de fato, em avanços qualitativos e não se limitem a meras reformas de organograma*" (p.13).

Quando se examina o aspecto da organização/estruturação das Gerências da SMAS, considera-se que a Reforma 2001 apresentou avanços ao definir gerências direcionadas ao atendimento das vulnerabilidades do público da Assistência. No caso específico da atenção à População de Rua, o Programa ganha *status* de Gerência (GEPPR), tendo as seguintes competências:

- I - estabelecer diretrizes e critérios metodológicos de atendimento à população de rua, a serem executadas pelas Regionais;*
- II - articular a implantação e o cumprimento, pelas Regionais, da Lei nº 8.029 de junho de 2000 - Lei que cria o Fórum e define Atendimentos à População de Rua;*
- III - criar mecanismos de identificação de novas parcerias, consolidando as já existentes;*
- IV - garantir, nas Regionais onde há atuação permanente do programa de População de Rua, a aplicação de critérios de atendimento estabelecidos pelo Fórum População de Rua;*
- V - realizar o intercâmbio com outros órgãos municipais, possibilitando a implantação de diretrizes estabelecidas pelo Fórum;*
- VI - definir os critérios de abordagem de rua que identifiquem e estabeleçam vínculos entre o educador social e o morador de rua nas Regionais;*
- VII - definir os padrões para estudo de casos e encaminhamentos para a rede existente no município;*

VIII - definir os critérios para acompanhamento de solteiros, de grupos e das famílias encaminhadas para a moradia provisória ou definitiva;

IX - definir os princípios para manutenção dos equipamentos de atendimento à população de rua, nas Regionais onde estiverem instalados.

É competência da GEPPR estabelecer diretrizes e critérios metodológicos para viabilizar os processos de descentralização dos serviços, respeitando as características do público alvo e das regionais que executarão as atividades. O arranjo institucional baseado em parcerias continua sendo a opção do governo municipal. A Gerência tem a prerrogativa de reforçar as parcerias já existentes e buscar novos parceiros para a consolidação da política.

É pertinente observar que ao longo dos quatro anos, a partir da reforma, não foram adotados procedimentos de monitoramento e avaliação das ações da GEPPR; o Sistema de Informação dos Serviços da Assistência Social (SISAS) criado para unificar as informações e dados do público da Assistência Social e gerar relatórios para subsidiar a redefinição e aprimoramento da política não foi implantado por essa gerência; o espaço de debate e construção da política para população de rua foi desativado. Tudo isso representa limitações e problemas que devem ser considerados e enfrentados nos próximos anos. E, com a expectativa da descentralização¹²¹, diversificam-se ainda mais os atores envolvidos na construção e implementação da política, exigindo do nível central, ampla e permanente capacidade de planejamento, coordenação, condução e negociação da política.

¹²¹ Atualmente, o Serviço da Abordagem de Rua é regionalizado, ou seja, a coordenação do trabalho e dos técnicos fica submetida ao nível central. Não houve desconcentração de recursos e nem de pessoal em nenhum serviço ou projeto desta Gerência, o que nos permite afirmar que não ocorreu descentralização efetiva dos serviços.

4.3.1 - A concepção da política

A política de Assistência Social para a população adulta de rua, estruturada em parceria com as ONGs, viabiliza uma rede de serviços, que deve proporcionar proteção social através de serviços e projetos para a garantia das seguranças de acolhida, convivência, equidade e travessia¹²². O morador de rua é entendido como sujeito de direitos, deveres e desejos, envolvido em processo de exclusão social. Nesta perspectiva, os objetivos e metodologia dessa política devem ter como horizonte o compromisso de criar condições para que o morador de rua possa se re-apropriar de sua cidadania, restabelecendo a dignidade fragilizada pelo processo de exclusão e, conseqüentemente, saindo das ruas (Antônio R. Souza e Fabricia C. Maciel, 1998:41).

A exclusão é um fenômeno multifacetado e complexo, por isso as estratégias para enfrentá-la devem considerar as combinações das dimensões econômicas, sociais e culturais envolvidas. Contudo, argumenta Edgar P. Magalhães (2004), não basta conhecer os processos e causas de exclusão para o estabelecimento de estratégias inclusivas, pois em muitos casos não é possível reverter o processo de exclusão. Então, é necessário desenvolver novos mecanismos ou, até mesmo, gerar novos espaços de inclusão¹²³. As estratégias de inclusão devem ser específicas para públicos e dinâmicas diferenciados, devem analisar os diferentes graus e tipos de vulnerabilidade e as potencialidades das situações e dos públicos-alvo das políticas.

Por um lado, é desejável que a Assistência Social mantenha equipes técnicas com capacidade de atuação frente às especificidades do público-alvo, desenhando serviços com metodologias de trabalho refletindo essas diferenças. Por outro, é imprescindível que, na formulação, implementação e gestão dessa política busque-se a integração e articulação com as demais políticas públicas, extrapolando o recorte setorial, com a finalidade de provocar impacto na qualidade de vida dos moradores de rua. Segundo Magalhães (2004), a

¹²² A acolhida se traduz em unidades de abrigamento. A convivência/socialização procura restabelecer valores sociais e individuais com metodologia específica. A travessia corresponde à facilitação do acesso aos demais serviços e bens produzidos na sociedade

¹²³ Magalhães (2004:38) apresenta como exemplo os antigos catadores de papel, hoje trabalhadores do material reciclável, com suas associações em varias cidades do país. Em Belo Horizonte, a ASMARE contou com a ação de dois agentes mobilizadores de recursos externos ao próprio grupo: a Pastoral de Rua da Igreja Católica e a Prefeitura de BH (a partir de 1993) a qual estabeleceu uma relação contratual com a associação para a prestação de serviços e também lhe destinou subsídios significativos.

intersetorialidade deve ser delimitada ou ampliada na medida em que se conhecem as causas e processos de inclusão e não as causas genéricas de exclusão. Portanto, a intersetorialidade deve ser aplicada de modo diferenciado aos setores sociais, entendendo-os como sujeitos de processos de inclusão, em condições de vulnerabilidades mas com capacidades e potencialidades para agir. É necessário que se considere as possibilidades de intervenção eficiente, ou seja, ter diagnósticos mais precisos sobre as relações causais e as dinâmicas envolvidas nos processos de inclusão. E ainda, a eficiência das intervenções passa por estabelecer objetivos e garantir recursos para as ações. Para Magalhães, a partir daí é que se definiria o perfil da intersetorialidade necessária e, em consequência, a formulação de uma gestão adequada (2004:43).

Para lidar de forma mais adequada com as inúmeras ausências que perpassam a população adulta de rua, parece necessário o envolvimento de vários setores como a saúde, habitação, geração de trabalho e renda e a própria articulação junto as ONGs. As práticas de trabalho em rede, através de propostas integradas e transversais, com formas de coordenação flexíveis e possível proximidade territorial, têm sido apresentadas como mais apropriadas frente às diversas faces da exclusão que acomete esse público.

"A pobreza e a vulnerabilidade social derivam de uma complexidade de fatores que interagem e atuam reforçando uns aos outros. Daí que os problemas que são objeto das diversas políticas setoriais têm que ser compreendidos de forma sistêmica, pois são interligados e interdependentes" (Telma Memicucci, 2002:10).

A compreensão de que os públicos das políticas sociais são dotados de potencialidades, remete a entender que as práticas participativas têm lugar relevante na implementação dos projetos, onde as pessoas envolvem-se em maior ou menor grau nas decisões referentes à sua história. *"Se a exclusão implica a desestabilização nas capacidades de desenvolvimento pessoal, as ações contra a exclusão têm que ser abordadas a partir de planos de ação que habilitem e capacitem as pessoas"* (Gomà, 2004: 24). Portanto, as políticas sociais devem incorporar processos e instrumentos de

participação, de ativação de papéis pessoais e comunitários e de fortalecer o capital humano e social. A construção e regeneração da cidadania implicam não apenas a viabilização de mudanças na situação material, mas em novas atitudes e formas de relacionamento com o mundo. Assim, os agentes sociais que trabalham junto aos moradores de rua possuem como uma de suas tarefas, induzir o usuário à reflexão sobre sua condição e trajetória para iniciar um processo de reconstrução de sua vida, na perspectiva da saída das ruas. Estar atento à situação objetiva e subjetiva da condição de morar na rua pode trazer elementos para a análise mais aprofundada dos casos e da realidade da rua. Ter a capacidade de identificar demandas e necessidades dessa população contribui para a construção de alternativas à realidade de morador de rua.

Todos os serviços, programas e projetos da Gerência de Políticas para População de Rua buscam estabelecer interlocuções entre os educadores sociais e os moradores de rua. Essas interlocuções assumem características específicas conforme a natureza e a forma de inserção nos serviços. Na Abordagem de Rua, o contato do morador de rua com o educador se estabelece, na maioria das vezes, a partir de uma solicitação realizada por pessoas da comunidade. O ideal é que haja uma aproximação gradual do técnico com o morador, na expectativa de estreitamento dos vínculos, para que os encaminhamentos surtam efeitos progressivos. No entanto, há que se considerar a situação de fragilidade do morador de rua, tendo, o Estado, o compromisso de intervir imediatamente em determinados casos, garantindo-lhes a proteção básica (abrigo, alimentação, higienização e cuidados com a saúde).

Nos equipamentos de acolhida e convivência, procurados espontaneamente pelos usuários, são realizados contatos individualizados com componentes das equipes técnicas para cadastros e estudo social dos casos; existem atividades realizadas em grupos (oficinas, grupos de discussões etc) com a finalidade de socialização, estímulo à participação e fortalecimento do capital humano.

Na ASMARE, os catadores de material reciclável são associados e os moradores de rua indicados por algum projeto da Gerência ou pela Pastoral. Existem trabalhos coletivos e individualizados, mas a característica principal desta entidade é possibilitar a autonomia e protagonismo do público através de ações concretas: capacitação, formação e trabalho.

Para contemplar as especificidades dessa população, planejar intervenções e promover a saída das ruas, as equipes dos projetos necessitam personalizar a atenção a partir de processos com alto grau de interação com a população beneficiária, construindo respostas específicas para cada morador atendido (Roberto Martinez Nogueira¹²⁴, 1998). Neste sentido, há um esforço das equipes de trabalho em identificar e propor ações que possam impactar as diferentes dimensões da vida dos indivíduos, buscando o respeito à sua individualidade e à sua condição de usuário dos serviços. Apesar da definição preliminar de funções e atividades de cada serviço, não é viável a completa programação e a rotinização, o que exige capacidade dos técnicos, educadores e coordenadores de ponta para estabelecer procedimentos e intervenções caso a caso.

A baixa programabilidade e a exigência de altos graus de interação decorrem das peculiaridades da "população de rua". Segundo Faria e Machado (2003:29), é recorrente o uso da expressão "populações de rua", frente a heterogeneidade desses grupos na atualidade, compartilhando a circunstância de estar na rua e apresentando histórias de sucessivas perdas: da família, da casa, de referências, do emprego, de valores e até da auto-estima. Objetivamente, são de diversas ordens os motivos que influenciam a busca da estratégia de sobrevivência na rua: questões econômicas, as precárias condições de vida nas periferias, a falta de perspectivas nas zonas rurais, problemas psíquicos e o abuso do álcool e drogas. Ao buscar compreender as especificidades desse público, a política de Assistência Social busca romper com visões discriminatórias.

Acredita-se que o trabalho só alcança seu objetivo-fim - a construção da saída das ruas - na medida em que o usuário se envolve, se responsabiliza e se sente capaz de atuar como agente de sua própria história, atrelada às possibilidades concretas apresentadas pelo poder público e ONGs.

¹²⁴ O autor trata da programabilidade e interação com os usuários para a formulação e gestão de projetos. Os projetos sociais que focalizam o público mais vulnerável e em situação de grave exclusão social são caracterizados por baixa programabilidade e elevada interação com seus usuários. Ou seja, o grau de programabilidade das tarefas diz respeito ao estoque de conhecimento acumulado, o grau de certeza tecnológica, a complexidade do sistema de implementação, expressando o quanto as atividades desenvolvidas requerem flexibilidade e variação durante a execução e em que medida são passíveis de rotinização ou formalização. Entende-se por grau de interação com os usuários o tipo e a intensidade dos contatos entre os técnicos e gerentes e os beneficiários dos projetos. Para o desenvolvimento das ações, define-se, em grande medida, o perfil e o papel dos operadores "da ponta" dos projetos, o nível e escopo da mudança pretendida nas condições, capacidades, atitudes e comportamentos do público-alvo (Nogueira. 1998).

4.3.2 - A Rede de Serviços

A rede de proteção social vinculada à SMAS conta com os seguintes parceiros/colaboradores: Associação Grupo Espírita "O Consolador", Providência Nossa Senhora da Conceição - Pastoral de Rua, Cáritas Brasileira, Movimento de Promoção Social - Sopão Mineiro, ASMARE - Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis, e Sociedade São Vicente de Paula - Abrigo São Paulo. Além disso, o desenvolvimento de ações complementares requer a atuação de outros setores da PBH, em especial os de saúde e habitação.

Essa rede se estrutura na manutenção e execução de serviços, programas e/ou projetos com diferentes metodologias de trabalho, mas adota as mesmas diretrizes definidas na LOAS, na Norma Operacional Básica (NOB) da Assistência Social e na Lei da Política Pública de Atenção à População de Rua. As modalidades de atendimento se distinguem e podem ser distribuídas, didaticamente, a partir das seguranças da assistência principalmente quanto à acolhida e convivência.

O Serviço de Abordagem, o Albergue e o Abrigo São Paulo, o Centro de Referência e a Campanha Agasalhe BH podem ser considerados como "*portas de entrada*" para a população de rua. O serviço de transporte dos moradores de rua em precárias condições de saúde/enfermos (realizado pelo Movimento de Promoção e Assistência Social - Sopão Mineiro) é entendido como suporte para os demais serviços. A ASMARE (geração de trabalho e renda) e o projeto "Se Essa Casa Fosse Minha" (hoje, acompanhamento sócio-familiar ou Bolsa-Moradia) podem ser considerados como possibilidades de saída das ruas. E as repúblicas Reviver e Maria Maria são projetos de moradia temporária, portanto, se colocam entre *as portas de entrada e saída das ruas*¹²⁵.

A rede ainda conta com ações realizadas principalmente pelas Secretarias de Saúde e Habitação, além de ações pontuais das Secretarias de Cultura, Esportes e Abastecimento. A Saúde garante atendimento médico aos moradores de rua em qualquer unidade de atendimento. No entanto, o Centro de Saúde Carlos Chagas conta com equipe específica do Programa de Saúde da Família (PSF) para atendimento dessa população. A Secretaria de

¹²⁵ Não há fluxos formais definidos entre os serviços para inserção dos moradores de rua, à exceção dos fluxos criados para entrada nas Repúblicas e no Bolsa-Moradia. Nestes casos, os moradores de rua só acessam tais serviços se já estiverem sendo acompanhados em outras ações da SMAS ou de seus parceiros.

Habitação incluiu, em 2004, no programa de reassentamento das famílias de área de risco geológico, os moradores de rua¹²⁶. As demais Secretarias possuem ações esporádicas junto aos usuários da Gerência, se manifestando na medida em que são demandadas. No Centro de Referência há oficina de futebol e são disponibilizados ingressos para apresentações de teatro, pela Secretaria Municipal de Cultura (SMC). A Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB) repassa gêneros alimentícios ao Albergue Municipal e à República Reviver.

Ao se caracterizar os serviços executados através das parcerias (SMAS e ONGs) quanto ao grau de programabilidade e de interação dos técnicos com o público alvo, algumas diferenças entre eles podem ser observadas. Grosso modo, a Abordagem (inclusive a Campanha Agasalhe BH) tem menor grau de programabilidade entre as modalidades existentes e exige elevada interação com os usuários. As ações são pouco rotinizáveis, pois dependem da incorporação das necessidades e peculiaridades do morador de rua e do entorno social. Isso demanda flexibilidade e sensibilidade para a *escuta* e construção de vínculos entre usuários e técnicos, para que a intervenção se torne bem sucedida. O Centro de Referência e o programa de acompanhamento das famílias inseridas no Bolsa-Moradia apresentam um nível intermediário de programabilidade: os horários e algumas atividades são programáveis, mas outras só podem ser definidas a partir da adesão dos usuários. Similarmente, as Repúblicas exigem muita interação entre os moradores e técnicos para a pactuação de regras de convívio e atividades. O Albergue e o Abrigo São Paulo se caracterizariam por maior grau de programabilidade comparados às outras intervenções, uma vez que possuem regras, horários e atividades menos flexíveis. Os contatos entre técnicos e a população de rua obedecem a rotinas e fluxos da instituição, mas ainda assim exigem elevada interação.

A seguir, serão apresentadas as principais características de cada um dos serviços, programas e projetos desenvolvidos pela GEPPR e ONGs parceiras junto à população de

¹²⁶ Lei 8.566 e Decreto 11 575, que cria o Bolsa-Moradia.

rua de Belo Horizonte¹²⁷. As informações constantes aqui foram coletadas em documentos da SMAS:

- Abordagem de rua - Concebida como uma das portas de entrada da população ao serviço público, o trabalho inicia-se através da solicitação das pessoas que residem na cidade para atendimento aos moradores de rua/"mendigo" ou por procura espontânea da população de rua pelo serviço. A partir daí dá-se o contato direto dos educadores sociais com o morador de rua que tem por finalidade a construção, junto ao público, de saída definitiva das ruas. No desenvolvimento desta ação, o educador procura identificar as condições em que vive a população de rua, as causas que a trouxe às ruas, a procedência, as relações afetivas e de vizinhanças, a inserção em grupos ou famílias, as aspirações, os desejos e as relações estabelecidas com diversas instituições. Busca-se o estabelecimento de vínculos de confiança com os usuários, alternativas de encaminhamentos vão sendo desenhadas e articuladas com os diversos serviços existentes. Atualmente, este serviço conta com profissionais concursados e também contratados através da Pastoral de Rua, Cáritas Brasileira e o Grupo O Consolador. A equipe de abordagem foi composta em 1993/94 e, inicialmente, 2 técnicos e 4 estagiários realizavam o atendimento de toda a população de rua do município. Com o crescimento da demanda, visibilidade do Serviço e conseqüente insuficiência de equipe, em 1998 foi ampliado o número de profissionais. Atualmente, a equipe compõem-se de 10 técnicos e 10 estagiários que trabalham de forma regionalizada e distribuídos nas seguintes Regionais: Centro-Sul, Leste, Oeste, Noroeste e Nordeste. A cobertura das demais Regionais (Venda Nova, Barreiro, Norte e Pampulha) fica a cargo de uma equipe centralizada na SMAS (2 técnicos e 2 estagiários), uma vez que a demanda por este tipo de atividade é menos intensa. A equipe trabalha em horário comercial - 8:00 às 18:00h. Por se tratar de um Serviço cujos funcionários são contratados por várias entidades e por serem disponibilizados recursos das Regionais (carro, estrutura física, material permanente e de consumo), não foi possível definir seu custo. No entanto, há um convênio específico da SMAS com Providência Nossa Senhora da Conceição - Pastoral de Rua para o Serviço Abordagem que perfaz o total de R\$ 15.833,81 (quinze

¹²⁷ Nesta relação não foi incluída a ASMARE, pois não faz parte dos serviços da Gerência de Política para População de Rua. Este convênio está subordinado à Gerência de Preparação e Inclusão Produtiva da SMAS. No entanto, ao apresentar os parceiros da SMAS, inclui-se a ASMARE.

mil, oitocentos e trinta e três reais e oitenta e um centavos) por mês¹²⁸. Segundo Relatório de Gestão da SMAS 2003, 149 pessoas saíram das ruas de BH neste ano.

- Albergue Noturno Municipal - Espaço de acolhida noturna, com capacidade de atendimento para 300 homens. Disponibiliza pernoite, jantar, café da manhã, estrutura para higiene pessoal, acompanhamento e encaminhamento social (inclusive documentação). A Associação Grupo Espírita O Consolador gerencia o equipamento e seus funcionários são todos contratados pela organização. Na planilha orçamentária de 2004/05 da Associação, são discriminados 38 profissionais¹²⁹, sendo disponibilizado o valor mensal de R\$40.303,78 para as despesas de remuneração com pessoal. As despesas com água, luz, gás, telefone, aluguel, contabilidade, materiais de escritório e didático, manutenção e reposição, higiene e limpeza, veículo, combustível e transporte administrativo, gêneros alimentícios, oficinas pedagógicas e material esportivo, reconstituição de bens móveis, medicamentos, eventos e comemorações e outras, somam a cada mês R\$38.050,00. O total de recursos mensais repassados pela PBH no convênio do Albergue é de R\$ 78.353,78 (setenta e oito mil, trezentos e cinquenta e três reais e setenta e oito centavos). As diretrizes políticas e os critérios de atendimento são discutidos e negociados entre a SMAS e O Consolador. Este serviço também pode ser considerado como porta de entrada para a população de rua, pois, para ser acessado não são necessários encaminhamentos, negociações prévias ou quaisquer outras exigências, a não ser a necessidade de acolhida. O funcionamento se dá a partir de 18:00h com fluxo interno programado da seguinte maneira: os usuários se apresentam na recepção, onde são computadas as presenças no estabelecimento; guardam as bagagens no guarda volume e em seguida são encaminhados aos banheiros para fazerem a higienização;

¹²⁸ Em planilha de descrição das despesas deste convênio - 2004, fornecida pela SMAS, consta a remuneração com funcionários (um gerente e um educador do Projeto "Se essa casa", um educador da Abordagem; um educador e dois monitores da República Reviver; um educador da Pastoral, mais educadores de 8h e um de 6h, sem especificar a locação; e um oficineiro) que somada ao valor dos encargos sociais e trabalhistas corresponde a R\$14.933,81. Com despesas operacionais gasta-se R\$ 900,00, que inclui alimentação, oficinas, despesas bancárias e diversas.

¹²⁹ Incluem os seguintes profissionais: um motorista, um superintendente, dois gerentes administrativos, um gerente noturno, um encarregado geral, um técnica representante, quinze auxiliares de serviços gerais, quatro auxiliares de lavanderia, um porteiro, um gerente de cozinha, três seguranças, dois vigias, dois técnicos, um oficineiro, um apoiador de projetos, um auxiliar administrativo e dois estagiários. Segundo informações do administrador do Albergue, nem todos estes profissionais trabalham diretamente no Albergue, sendo alguns alocados em outros serviços da SMAS.

depois do banho, serve-se o jantar; as camas estão disponibilizadas para pernoite. Pela manhã é servido o café e os banheiros ficam disponíveis. É admitida a permanência no local até às 7:00 horas, quando o usuário deve se retirar com sua bagagem. Há uma equipe no departamento de serviço social, contratada pelo Consolador, que tem por objetivo cadastrar os usuários, acompanhar e realizar os encaminhamentos necessários e possíveis. O técnico de referência do serviço social do Albergue mantém contato permanente com a GEPPR através das reuniões de colegiado que são realizadas quinzenalmente. O Relatório de Gestão 2003 apresenta o número de 16 pessoas que saíram das ruas através do acompanhamento da equipe do Albergue.

- Abrigo São Paulo - tal como o Albergue caracteriza-se como porta de entrada e espaço de acolhida noturna, com possibilidade de atendimento a até 180 pessoas (homens e mulheres). É uma unidade de acolhida de famílias de área de risco geológico e geotécnico (nos períodos de chuva) e a pessoas em situação de risco pessoal ou social, principalmente moradores de rua. Disponibiliza pernoite, jantar, café da manhã, estrutura para higiene pessoal, acompanhamento e encaminhamento social. É gerenciado pela Sociedade São Vicente de Paulo. O funcionamento se dá a partir de 18:00h com fluxo interno programado da seguinte maneira: os usuários se apresentam na recepção, onde são computadas as presenças no estabelecimento; guardam as bagagens no guarda volume e em seguida são encaminhados aos banheiros para fazerem a higiene pessoal, depois do banho, serve-se o jantar e posteriormente as camas são disponibilizadas para pernoite. Pela manhã é servido o café e os banheiros ficam disponíveis. A maioria dos usuários deve sair da instituição até às 7:00 horas com suas bagagens. A algumas pessoas é permitida a permanência durante o dia no Abrigo devido às condições de saúde ou por solicitação de técnicos da Abordagem ou outros serviços que acompanham o caso. Além do abrigo, realizaram atividades sócio-educativas, acompanhamentos e encaminhamentos sociais e repassam doações. Para tanto, recebem da SMAS, conforme Plano de Trabalho, o valor mensal de R\$15.801,89 (quinze mil, oitocentos e um reais e oitenta e nove centavos)¹³⁰. O

¹³⁰ Este convênio não apresenta planilha detalhada de discriminação de despesas, portanto, não foi possível detectar o número de profissionais contratados e nem os demais gastos realizados.

Relatório de Gestão de 2003 apresenta quadro de profissionais composto por: um gerente administrativo, auxiliares de serviços gerais, auxiliares de lavanderia, porteiros, cozinheiras, técnicos de nível superior, cuidadores e educadores sociais, auxiliar administrativo e estagiários. Não há informações quanto ao número de pessoas que saíram da rua ou outros dados.

- Centro de Referência à População de Rua (Projeto Cidadania) - trata-se de um equipamento que disponibiliza espaço de convivência e integração da população de rua. Sua capacidade de atendimento está em torno de 150 pessoas/dia. O público que usufrui o serviço é constituído de homens, mulheres e famílias moradoras de rua. Disponibiliza guarda-volumes, banheiros, lavanderia e organiza atividades como oficinas culturais, esportivas, literárias e de ambientação com a finalidade de inclusão social na comunidade e a construção de alternativas para que o público possa alcançar patamares mais elevados de sobrevivência. A equipe¹³¹ composta por doze pessoas acompanha os casos sociais e articula encaminhamentos junto à rede de serviços. O Centro de Referência funciona de segunda a sexta-feira de 8:00 às 18:00h, entretanto, no período de 12:00 às 18:00 acolhe todos os moradores de rua que demandem atendimento. Pela manhã, são desenvolvidas oficinas específicas para pequenos grupos interessados ou mesmo para aqueles que as equipes de Abordagem conseguem encaminhar e necessitem de atenção diferenciada¹³². A Providência Nossa Senhora da Conceição, através da Pastoral de Rua, administra o valor mensal de R\$17.297,00 (dezesete mil, duzentos e noventa e sete reais). Conforme Relatório de Gestão 2003, 80 pessoas saíram da rua através de acompanhamento e encaminhamentos da equipe deste projeto.
- República Reviver - equipamento de acolhida em período integral, com regime de pensão pública, administrada pela SMAS em conjunto com os moradores e Pastoral de

¹³¹ A equipe contratada para manter o funcionamento do Centro de Referência se compõe dos seguintes profissionais, segundo planilha de demonstrativo de despesas 2003/04: um gerente, dois educadores de nível superior, um porteiro, dois vigias, três instrutores de atividades, um auxiliar administrativo, um assistente administrativo (trabalha na Pastoral), um educador ou vigia substituto

¹³² Geralmente se destinam aos moradores de rua denominados "caídos" devido ao uso abusivo de álcool ou outras drogas, ou outros grupos específicos que demandam intervenções mais direcionadas, como por exemplo, homossexuais, portadores de HIV etc.

Rua, propiciando gestão participativa. A capacidade de atendimento é de 40 vagas destinadas ao público masculino. Configura-se como moradia temporária com possibilidade de higiene, preparação de alimentos, referência para contatos, desenvolvimento de atividades lúdicas, formação de grupos de discussão temática, acompanhamento e encaminhamentos sociais. É entendido com um espaço intermediário no acolhimento de moradores, frente os outros serviços da Gerência para População de Rua. O período máximo de permanência na República é de um ano. A metodologia de trabalho se estrutura em três momentos distintos: inserção no equipamento; permanência e saída. São realizadas atividades coletivas como, discussão de regras de convívio, questões referentes a alternativas de saída das ruas (são criadas comissões de trabalho), oficinas educativas, assembléia de moradores etc. Neste equipamento só é disponibilizado o café da manhã aos moradores, as demais refeições ficam a cargo de cada um. Parte da equipe de trabalho deste equipamento é contratada pela Pastoral de Rua, no entanto não há convênio formalizado entre SMAS/PBH e a entidade. A gerência desta unidade está sendo realizada por uma servidora pública (Analista de Políticas Sociais). Os outros três profissionais são contratados pelo convênio da Abordagem: dois monitores e um educador social. Mais quatro vigilantes trabalham na República e são contratados pela PBH, perfazendo o total de oito profissionais. Além da contratação de recursos humanos, a Pastoral de Rua participa da construção metodológica, das reuniões preparatórias para entrada de moradores no equipamento, de atividades na casa e contribui com a discussão de casos. O Relatório de Gestão 2003 identifica que 29 pessoas saíram das ruas, neste ano.

- República Maria Maria - acolhe mulheres sozinhas ou acompanhadas de filhos até 06 anos, em período integral. É administrada pela SMAS em conjunto com as moradoras e a Associação Grupo Espírita "O Consolador". Tem capacidade para atender 50 pessoas e caracteriza-se como moradia temporária, com possibilidade de higiene, confecção de alimentos, referência para contatos, desenvolvimento de atividades lúdicas, lavanderia, acompanhamento e encaminhamentos sociais. A permanência na República é variável, obedecendo às condições criadas por cada moradora e equipe de trabalho para a saída definitiva. Em média, a estada no equipamento é de um ano. A equipe social é

composta por um coordenador, um gerente de informática, um gerente administrativo, três técnicos, cinco educadores, um monitor de cozinha, dois acompanhantes, dois vigias, conforme Planilha Orçamentária de 2003/04. A coordenação está vinculada administrativamente ao Consolador e a direção política e metodológica está subordinada a SMAS. Também de acordo com a Planilha Orçamentária de 2003/04, o Grupo "O Consolador" recebe da SMAS/PBH o total mensal de R\$31.620,46. Este recurso é utilizado para pagamento de pessoal, encargos sociais e trabalhistas e despesas operacionais (material de escritório, manutenção e reposição, higiene e limpeza, gêneros alimentícios, material permanente e mobiliário, medicamentos, eventos e comemorações, gás, contabilidade e despesas diversas). O Relatório de Gestão 2003, aponta que 11 pessoas saíram da República neste ano.

- Projeto de acompanhamento de famílias (ex "Se Essa Casa Fosse Minha")¹³³ - trata-se de acompanhamento social de famílias e pessoas ex-moradoras de rua em moradia provisória ou definitiva. A PBH disponibiliza aos usuários deste projeto um benefício mensal referente a um aluguel de até R\$ 200,00, por um período que varia em função da disponibilização das moradias definitivas. Durante este período, uma equipe de educadores sociais realiza o acompanhamento social de cada família, buscando inseri-la nos serviços da comunidade local, contribuindo para que se comprometam com o pagamento do aluguel e outras despesas, como água e luz, e providenciando encaminhamentos a cursos de formação profissional e a possíveis vagas de trabalho. A equipe é composta de uma coordenação, treze educadores (sete com carga horária de 6 horas diárias, mais seis com carga de 8 horas diárias) e um auxiliar administrativo. Os educadores se dividem por regionais para acompanhamento dos casos. São realizadas

¹³³ Esse projeto surgiu em 1993/94 e desde então vem passando por alterações. Inicialmente, foi criado para realizar uma intervenção pontual na região da Lagoinha junto a um grupo de famílias fixadas no local. Finalizada essa intervenção, o projeto passou a realizar ações planejadas em locais de fixação de grupos de famílias. Seu objetivo era realizar estudos de caso de cada grupo familiar, através de visitas sistemáticas nas áreas ocupadas, para posterior encaminhamento para abrigos da rede de atendimento da prefeitura, onde aguardavam até receber moradia definitiva. Mais tarde, definiu-se pela ida dessas famílias para moradias alugadas, pagas pela GEPPR em convênio com a entidade Cáritas. Desde 2003 este projeto vem sendo chamado de Bolsa-Moradia já que as famílias e pessoas moradoras de rua passaram a ser incluídas no Programa da Secretaria Municipal de Habitação/URBEL. Ressalta-se que a SMAS vem construindo, com a assessoria do Instituto Félix Guatari, uma metodologia específica de acompanhamento a famílias e, possivelmente este serviço terá nova denominação.

visitas domiciliares quinzenais às famílias, sendo que alguns casos exigem visitas semanais e, em outros são realizadas visitas mensalmente. Uma vez por mês ocorrem reuniões com os grupos de famílias de cada regional, coordenadas pelos educadores. São feitos estudos e discussões de casos na equipe e, eventualmente, com parceiros. O aluguel passa por uma opção metodológica da SMAS, uma vez que grande parte dos beneficiários precisa criar vínculos e reorganizar a vida dentro de uma estrutura formal de moradia, com seus encargos inevitáveis. O êxito do Programa é bastante elevado, pois das sessenta famílias que ingressaram no programa em 2001, apenas três foram desligadas ou desistiram. Os profissionais são contratados pela Cáritas Brasileira que recebe o valor mensal da PBH de R\$33.862,43.

- Campanha de Inverno – Agasalhe BH - projeto de caráter emergencial que tem como finalidade a arrecadação de doações e o acolhimento de pessoas vítimas do inverno. Sua capacidade de atendimento é de 500 vagas nos equipamentos conveniados - Albergue Noturno e Abrigo São Paulo, podendo se expandir de acordo com a demanda. As doações são arrecadadas através dos postos disponibilizados por diversos parceiros em toda a cidade. Baseia-se em atividades de abordagem noturna realizada por educadores sociais contratados pelo Consolador. Após a abordagem, o morador de rua é encaminhado para um dos equipamentos e acolhido para pernoite com jantar e café da manhã. O departamento de assistência social de cada unidade realiza, no período de estadia do usuário no equipamento, estudo de caso, encaminhamentos diversos (médico-hospitalares, documentação, retorno para cidade de origem etc) e acompanhamento social. A contratação dos funcionários tem sido feita através de convênio com a Associação Grupo Espírita O Consolador, que também realiza compra de materiais de consumo, como cobertores, material de higiene e outros. A cada ano são redefinidos os valores repassados e por consequência o número de profissionais contratados para essa tarefa.
- Serviço de transporte/higienização - corresponde ao transporte, em ambulância, de moradores de rua que se encontram em precárias condições de saúde, e a realização de cuidados de higiene para com as pessoas mais fragilizadas. O Sopão Mineiro, através

de convênio com a SMAS, realiza tais atividades conforme demanda das equipes de trabalho dos serviços e programas que compõe a Gerência de Política para População de Rua. A ambulância e os profissionais ficam disponíveis de 12:00 às 20:00 horas, de segunda a sexta-feira e, em casos emergenciais ocorridos fora deste horário de atendimento, a entidade os aciona. Também são realizadas atividades¹³⁴ com gestantes, preferencialmente com moradoras de rua e adolescentes de baixa renda. O recurso mensal recebido pelo Sopão Mineiro é de R\$5.756,00. A entidade possui seis trabalhadores, sendo um enfermeiro, um motorista, duas costureiras, uma faxineira e uma coordenadora.

A seguir, é apresentado um quadro síntese da estruturação da Política de Assistência Social destinada à população adulta de rua de Belo Horizonte.

¹³⁴ São realizadas reuniões e palestras (principalmente com temas relacionados a gravidez e cuidados com recém-nascidos) com as gestantes e distribuídos enxovais aquelas que são assíduas no projeto.

QUADRO 5

ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA A POPULAÇÃO ADULTA DE RUA DE BHTE. DADOS 2003

SERVIÇO / MODALIDADE	FUNÇÃO / SEGURANÇA	ATIVIDADES PRINCIPAIS	PARCEIROS	Nº DE PROFISSIONAIS	Nº DE ATENDIDOS	Nº DE ATENDIDOS QUE SAÍRAM DAS RUAS
Abordagem de Rua	Acolhida / Proteção	Abordagem Acompanhamento Encaminhamentos	Providência Nossa Senhora da Conceição Cáritas	10 técnicos e 10 estagiários	Média de 200 pessoas mês	149 pessoas
Albergue Noturno Municipal	Acolhida / Proteção	Acolhimento Acompanhamento Orientação Encaminhamento	Associação Grupo Espírita O Consolador	38	Média de 300 pessoas dia	16 pessoas
Abrigo São Paulo	Acolhida / Proteção	Acolhimento Acompanhamento Orientação Encaminhamento	Sociedade São Vicente de Paulo / Abrigo São Paulo	-	Média de 100 pessoas dia	Não informado
Centro de Referência Projeto Cidadania	Convivência / Promoção	Discussões de Grupos Oficinas Acompanhamento Encaminhamentos	Providência Nossa Senhora da Conceição	12	Média de 150 pessoas dia	80 pessoas
República Reviver	Acolhida / Proteção	Comissões de trabalho Acompanhamento Encaminhamentos	Providência Nossa Senhora da Conceição	8	40	29 pessoas
República Maria Maria	Acolhida / Proteção	Oficinas sócio-pedagógicas Acompanhamento Encaminhamento	Associação Grupo Espírita O Consolador	16	50 pessoas	11 pessoas
Projeto de Acompanhamento de Famílias	Acolhida/ Convivência / Promoção	Visitas domiciliares Acompanhamento Encontros coletivos Encaminhamentos	Cáritas	15	60 famílias	47 famílias
Campanha de Inverno Agasalhe BH	Acolhida / Proteção	Abordagem noturna Acolhida Acompanhamento Encaminhamentos Repassse de doações	Associação Grupo Espírita O Consolador	variável	Média de 180 pessoas acolhidas dia 140 abordagens em seis meses	Não informado
Serviço Transporte / Higienização	Acolhida / Proteção	Abordagem Transporte	Movimento de Promoção Social/ Sópão Mineiro	6	Média de 5 casos dia	Suporte

Fonte: Elaborado pela autora

4.4 - A caracterização das ONGs parceiras

Nesta seção, serão apresentadas as organizações parceiras da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)/Gerência de Políticas para a População de Rua (GEPPR) na implementação e manutenção dos serviços assistenciais. As parcerias foram estabelecidas de forma gradual, de acordo com as demandas e a pressão da sociedade e dos agentes sociais. A opção da parceria com determinadas entidades foi delimitada pela habilitação jurídica e pela experiência acumulada junto a segmentos sociais vulneráveis.

Todas as organizações conveniadas com a PBH/SMAS estão incluídas na categoria das Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos (FASFIL)¹³⁵. As intervenções para o atendimento à população adulta de rua são caracterizadas a partir das concepções, objetivos e propósitos dos atores envolvidos na provisão de bens e serviços. Para Faria e Machado (2003), existem hoje, em Belo Horizonte, três principais lógicas de intervenção: a) as organizações da sociedade civil articuladas pela filantropia, em que parte das entidades espera a passividade dos usuários; b) a atuação da Pastoral de Rua¹³⁶, que desenvolve o trabalho com vistas à promoção da ação coletiva e politização das demandas (politização por vezes compulsória, com a formação de lideranças não raro autoritárias); c) intervenção do Estado por meio das políticas públicas estruturadas na perspectiva de fazer dos moradores de rua sujeitos de direitos, enfatizando a provisão de bens e serviços através da malha de assistência existente, com postura algumas vezes paternalista.

Serão apresentadas a seguir cada organização e suas características. As informações constantes nesta seção são fruto de entrevistas realizadas pela autora e do levantamento de documentação nas entidades e na Secretaria¹³⁷. Não foi possível apurar as mesmas informações em todas as organizações, uma vez que elas se diferenciam também quanto à manutenção e organização de registros de suas atividades.

¹³⁵ Definição do IBGE apresentada anteriormente neste trabalho

¹³⁶ Acrescento nesta categoria a ASMARE e Cáritas, que estabelece como princípio básico, a autonomia e protagonismo dos sujeitos.

¹³⁷ Relatórios de Gestão, relatórios técnicos, Relatório de Avaliação do Programa de População de Rua elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Estudos Socioeconômicos (2001).

Tendo como referência a pesquisa do IBGE sobre as FASFIL, buscou-se identificar o tempo de atuação, porte da entidade (recursos e número de empregados) e tipos de atividades realizadas.

4.4.1 - ASMARE - Associação de Catadores de Materiais Reaproveitáveis

Segundo relatório da ASMARE, há mais de 50 anos os catadores de papel fazem parte da realidade da cidade de Belo Horizonte. Sem nenhuma organização, integravam a economia de maneira marginal, eram discriminados e desconheciam o importante papel que poderiam desempenhar na preservação do meio-ambiente.

Somente ao final da década de 80, com o apoio da Pastoral de Rua e da Cáritas Brasileira, inicia-se o processo de organização social e produtiva dos catadores de papel. Essa iniciativa deu origem, em 1992, à Associação de Catadores de Papel e Materiais Reaproveitáveis, que utiliza o lixo reciclável como matéria-prima, fonte de capital e trabalho e instrumento de acesso à cidadania.

A partir de 1989, a Prefeitura Municipal inicia a implantação da coleta seletiva do lixo na cidade, de forma tímida e desconsiderando a realidade dos catadores. Ao final de 1992, a PBH estabelece parceria com a ASMARE, reconhecendo os catadores como agentes ambientais prioritários na execução do programa. Neste ano, é inaugurado o primeiro galpão de triagem de recicláveis, localizado na Av. do Contorno, 10.555, Barro Preto. Com o passar do tempo, a ASMARE foi se profissionalizando, aumentando o número de associados e diversificando suas atividades. O objetivo estratégico da ASMARE é produzir, industrializar e comercializar os materiais recicláveis.

Atualmente, a associação tem cerca de 380 associados e beneficia, indiretamente, mais de 1500 pessoas. Além do trabalho da coleta realizado pelos catadores devidamente credenciados, a ASMARE estabelece parcerias com empresas, escolas, condomínios e órgãos públicos para aquisição do material reciclável. Todo o material disponibilizado gera e sustenta postos de trabalho para catadores e ex-moradores de rua.

Segundo informações disponíveis na *internet* e em relatórios da ASMARE, são recolhidos atualmente cerca de 450 toneladas de lixo reciclável por mês. Todo o material é separado, prensado e estocado antes de seguir para a reciclagem. Nos galpões da

Associação, parte desse material é utilizado em oficinas de reciclagem, gerando outros postos de trabalho para ex-moradores de rua.

O compromisso com a cidadania faz com que a ASMARE viabilize para seus associados cursos de capacitação sobre a coleta seletiva, aulas de legislação e relações no trânsito, estudos sobre associativismo/cooperativismo e empreendimento social e qualificação profissional. Exige a manutenção dos filhos dos catadores na escola, desenvolvendo projetos de acompanhamento sócio-pedagógico para os estudantes.

Em pesquisa realizada na ASMARE em 2003, detectou-se que a renda familiar dos catadores variava de 1 a 6 salários mínimos. Foi possível constatar que, em 13 anos de Associação, o poder aquisitivo dos catadores aumentou mais de 400%. Muitos dos que moravam nas ruas da cidade conseguiram comprar ou construir suas casas com o trabalho na ASMARE. Outros investiram na aquisição de bens móveis como geladeira, fogão, televisão etc.

A ASMARE vem, paulatinamente, consolidando e expandindo suas ações, ampliando seus parceiros e o número de pessoas atingidas. Além dos galpões de armazenamento, separação e prensagem do material reciclável, a Associação opera o bar Reciclo. Em 2003 e 2004, a Associação sediou o Festival de Lixo e Cidadania, que contou com a participação de representantes de vários estados brasileiros e catadores provenientes de outros países.

A gestão da ASMARE é compartilhada por profissionais da área social e por seus associados. Há um corpo técnico de assessoria administrativa e política, contratado com recursos repassados pela SMAS, que estimula e acompanha os processos de trabalho, a busca de novos parceiros e a expansão de novas ações. Conforme informação da Gerência Administrativa da SMAS, para subsidiar seus custos, essa entidade recebe R\$61.354,50 por mês do governo municipal. Segundo o coordenador da ASMARE, a entidade não possui outros convênios, mas conta também com os recursos de sua própria produção. Trabalha-se com o objetivo de tornar a ASMARE uma instituição auto-sustentável, o que permite limitar as parcerias de captação dos recursos¹³⁸ destinados às atividades atualmente

¹³⁸ Ressalta-se que a ASMARE vem constituindo outras parcerias com entidades, associações e cooperativas, para formar forte rede de coleta, reciclagem, industrialização e comercialização de seus produtos. Neste processo, a Fundação Banco do Brasil tem um papel de destaque, apoiando a constituição do Movimento

desenvolvidas. Devido às suas características, a entidade tem possibilidade de acumular saldos de recursos oriundos da produção dos catadores, sendo parte destes saldos rateada entre os associados ao final de cada ano e parte utilizada para novos investimentos e frentes de trabalho.

4.4.2 - Associação Grupo Espírita "O Consolador"

Desde 1987, a Associação Grupo Espírita "O Consolador" fornece refeições noturnas a moradores de rua de Belo Horizonte, em atividade de cunho notadamente assistencialista e participação de um grupo reduzido de voluntários¹³⁹.

A partir de 1992, este Grupo passa a gerenciar o Albergue Noturno Municipal, conhecido como "Tia Branca", que atende a 330 pessoas por pernoite. O Consolador conta com um núcleo de pessoas (cerca de seis) que compõem a diretoria, gerenciando "de dentro" o equipamento. Ou seja, ao Grupo compete a gestão direta dos recursos, dos funcionários e a operacionalização das atividades. Ainda assim, esta unidade está subordinada às diretrizes e metas acordadas no plano de trabalho junto à Gerência de Política para População de Rua (GEPPR).

Quanto à República Maria-Maria, o Grupo Consolador administra os recursos repassados pela SMAS. A entidade contrata uma coordenação (definida pela equipe da SMAS) responsável por gerenciar o espaço e aplicar a metodologia definida pela GEPPR.

É importante destacar que o Grupo Espírita O Consolador possui, atualmente, onze convênios com a SMAS, incluindo ações destinadas à assistência a crianças e adolescentes, portadores de deficiência, idosos etc. O gerenciamento dos recursos viabiliza inclusive a contratação de pessoal em Campanhas de Inverno e de Chuva, o Projeto de Inclusão à Pessoa Portadora de Deficiência e o Serviço de Atenção ao Idoso com Direito Violado no Domicílio, dentre outros projetos. Nesses casos, o Grupo não participa da construção da metodologia de trabalho, nem acompanha sua execução, sendo apenas um repassador de recursos públicos. Conforme informações da diretoria do Consolador, são contratados pela

Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis nas diversas regiões do país, sendo a ASMARE uma das principais entusiastas desta conquista.

¹³⁹ Não há número fixo de voluntários e o que se observa é que a entidade não depende deles para execução das tarefas assumidas.

entidade cerca de 250 profissionais, distribuídos em vários serviços. Pelos dados da Gerência Administrativa da SMAS, em 2004, foram efetivados com essa ONG os seguintes convênios e respectivos repasses mensais:

- Albergue para População Adulta de Rua - R\$78.353,78
- Apoio técnico - R\$20.419,53
- República Maria-Maria - R\$31.620,46
- Campanha Chuva - R\$38.373,10 (Três parcelas anuais)
- Abrigo crianças 06 a 14 anos - R\$39.254,94
- Projeto Inclusão das Pessoas Portadora de Deficiência (PPD) - R\$6.281,22
- Projeto Idoso - R\$7.104,00
- PPD/MURIKI Norte - R\$6.718,86
- PPD Adulto Venda Nova - R\$6.629,27
- PAC Creche Norte - R\$2.272,29
- PAC Creche Venda Nova - R\$1.968,31

Especificamente destinado ao atendimento sistemático a moradores de rua, são disponibilizados pela PBH/SMAS os recursos relativos à manutenção do Albergue (R\$78.353,78 / mês) e da República Maria Maria (R\$31.620,46 / mês), perfazendo o total / mês de R\$109.974,24. Os demais convênios firmados atendem a outros segmentos e setores da SMAS. O valor total de recursos repassado pela PBH/SMAS a essa entidade é, em média, de R\$2.500.000,00 / ano.

Ressalte-se que a Associação Grupo Espírita O Consolador também possui convênio com a Secretaria Municipal de Saúde, referente aos Serviços Residenciais Terapêuticos. Não foram levantados nesta pesquisa os valores de repasses e o número de profissionais empregados neste convênio. Em 2004, O Consolador conseguiu ser incluído no grupo de entidades que tem Isenção Patronal do Governo Federal, o que corresponde a mais um subsídio do poder público.

4.4.3 - Cáritas Brasileira

A Cáritas Brasileira é uma organização que faz parte do Setor Pastoral Social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Como integrante da Igreja Católica, compõe um movimento mundial que abrange 194 países. Tem por missão *"promover e animar o serviço da solidariedade ecumênica libertadora, participar da esfera da defesa da vida, da organização popular e da construção de um projeto de sociedade a partir dos excluídos, contribuindo para a conquista da cidadania plena para todas as pessoas, a caminho do Reino de Deus"* (Caderno Cáritas Brasileira, 2003).

Em pesquisa realizada por ocasião do 1º Congresso e 11ª Assembléia Nacional da Cáritas Brasileira, ocorridos em 1999, foram mapeadas e compiladas informações para identificação do perfil da Cáritas no Brasil. À época somavam 137 entidades-membro, distribuídas em todo território nacional: Região Norte - 7 entidades; Noroeste - 48 entidades; Sudeste - 53 entidades; Sul - 22 entidades; Centro-Oeste - 7 entidades. Estas entidades estão inseridas predominantemente em municípios de pequeno porte: 82,56% com até 49.000 habitantes; 13,26% entre 50.000 a 199.000 habitantes; e 4,18% com 200.000 ou mais habitantes. Especialmente no Norte e Nordeste do país, estes municípios apresentam características demográficas rurais e urbanas, com administração pública local conservadora. Em média, as entidades-membro da Cáritas existem há 18 anos¹⁴⁰, compondo-se majoritariamente de leigos e voluntários, com pequeno percentual de profissionais contratados e religiosos disponíveis.

Atuam preferencialmente com recursos de campanhas, de entidades patrocinadoras, recursos da comunidade, e em menor escala, com recursos públicos governamentais. Foram levantados os diversos públicos/grupos alvo das atividades e identificou-se que os agentes da Cáritas ocupam mais tempo com os pequenos produtores rurais, crianças e adolescentes, adultos analfabetos, famílias faveladas, mulheres camponesas, mulheres complementando renda familiar e os sem-terra. A atuação é menos expressiva junto a dependentes químicos, portadores de deficiência, prostitutas, índios e pescadores. A maioria das ações foi

¹⁴⁰ Na pesquisa realizada em 1999, identificou-se o tempo médio de existência das Cáritas Diocesanas por região. Norte - média de 20 anos; Nordeste - média de 17,4 anos, Sudeste - 15,3 anos; Sul - média de 24,9 anos, Centro-Oeste - média de 2,4 anos.

classificada nos tipos comunitárias/associativas e educativas/promocionais. Uma pequena parte corresponde a atividades assistenciais/emergenciais.

Em Belo Horizonte, a Cáritas trabalha em parceria com o Executivo Municipal em projetos para meninos e meninas com trajetória de rua e população adulta de rua. Outras iniciativas correspondem a ações junto ao segmento dos *sem-casa* e desempregados. Segundo informação do então coordenador da Cáritas em Belo Horizonte, existem cerca de 40 profissionais contratados para todas essas frentes de trabalho. Consta o total de quinze trabalhadores assalariados na Planilha Orçamentária do projeto destinado à população adulta de rua, que recebe anualmente da PBH/SMAS o equivalente a R\$406.349,16, sendo R\$33.862,43 / mês. Não foi possível levantar o total de recursos manejados por esta entidade, uma vez que o material repassado para consulta não apresenta tais informações. Também não foi possível identificar o percentual de recursos repassados pela PBH/SMAS na dotação orçamentária da entidade.

4.4.4 - Movimento de Promoção Social - Sopão Mineiro

O Movimento de Promoção Social - Sopão Mineiro surgiu em maio de 1980 através de um grupo liderado por jovens que distribuíam sopa para as pessoas carentes que viviam nas ruas. Com o passar do tempo, o comando do movimento foi assumido voluntariamente pelos pais e parentes dos jovens que haviam iniciado esse trabalho. Grande parte dessas pessoas era católica e morava na região do Bairro Barroca. O trabalho manteve-se funcionando de forma improvisada por 12 anos.

Segundo o Sr. José Gomes Soares, diretor do Sopão há quinze anos, somente em 1992 o grupo entendeu a necessidade de registrar-se como entidade pública, principalmente para facilitar a captação de recursos junto a órgãos governamentais. Com maior organização e com personalidade jurídica, a ampliação das ações foi sendo concretizada. Passaram a ajudar gestantes moradoras de rua ou advindas de situações/regiões de grande carência econômica, ministrando palestras e repassando enxovais aos recém-nascidos.

A prefeitura de BH, através da SMAS, reconheceu e apoiou o trabalho deste grupo, propondo-lhe conveniamento com o objetivo de realizar atividades de apoio/suporte aos serviços já existentes destinados a moradores de rua. À entidade coube a criação de

estrutura para higienização dos moradores de rua em situação precária de saúde, além de garantir transporte ágil dos usuários à rede de atendimento de saúde. Para tanto, a ONG adquiriu uma ambulância, alugou uma casa no bairro Carlos Prates e contratou três profissionais para a execução do trabalho. Esta entidade recebe mensalmente da SMAS o valor de R\$5.756,00, perfazendo o total anual de R\$69.072,00.

Em 2003, a Secretaria Municipal de Saúde firmou convênio com o Sopão Mineiro para gerenciamento da unidade de atendimento a pacientes psiquiátricos: Serviço Residencial Terapêutico - SRT. O Sopão administra todas as despesas da casa (água, luz, telefone, alimentação etc) e contrata os profissionais que executam o serviço.

Para acompanhamento e manutenção dos quatro programas desenvolvidos, a entidade possui atualmente cerca de cinquenta voluntários e dez profissionais. Além das parcerias com as Secretarias de Saúde e Assistência Social, conta ainda com doações feitas pela sociedade civil.

4.4.5 - Providência Nossa Senhora da Conceição - Pastoral de Rua

No início de 1987, foi criada a Pastoral de Rua, vinculada à Arquidiocese de Belo Horizonte e idealizada pelo grupo que compunha a Fraternidade das Oblatas de São Bento. Tinham como finalidade a realização de um trabalho pastoral junto aos moradores de rua de Belo Horizonte. Segundo Heloísa S. Andrade (2002), no momento inicial houve *"um relacionamento "solidário e fraterno" com os chamados "sofredores de rua", através de reuniões, dos encontros e das festas comemorativas e litúrgicas, realizadas nos pontos de concentração dos moradores de rua e nos viadutos centrais da cidade"* (p.67). A Pastoral utilizou uma estratégia que buscava ganhar a confiança deste grupo, estabelecendo iniciativas com o objetivo de resgatar sua dignidade e auto-estima e, posteriormente, levando-os a conhecer a importância de sua organização e capacitação.

Para tanto, a equipe da Pastoral iniciou seu trabalho buscando traçar o perfil desse segmento social em Belo Horizonte. Durante os dois primeiros anos de atividades, programaram abordagens junto à população de rua na região central da cidade. Conforme aponta Andrade (2002), vários pontos de aglomeração foram sendo descobertos ao longo do tempo. Contudo, para desencadear o processo organizativo destes moradores, foram

selecionadas três regiões prioritárias: as proximidades da Assembleia Legislativa, o centro da cidade e a região do Bairro Floresta.

A Pastoral de Rua identificou dois grandes grupos distintos de pessoas na rua, os *catadores de papel e um outro grupo mais diversificado e multifacetado, que se dividia em sub-grupos*. Frente a um público tão heterogêneo, a Pastoral priorizou, inicialmente, a mobilização e organização dos catadores de papel, que tinham neste trabalho o motivo central para a permanência nas ruas.

Com a perspectiva da organização e a proposta sócio-educativa, a Pastoral de Rua concretizou sua intervenção junto a moradores de rua, considerando-os sujeitos de direito e ritmos diferenciados. Os agentes da Pastoral procuram respeitar suas expectativas e formas de organização, incentivando a possibilidade de surgimento de novas unidades de filiação.

A SMAS repassa a Providência Nossa Senhora da Conceição/Pastoral de Rua os seguintes valores: para Abordagem - R\$15.833, 81 / mês; para o Centro de Referência o valor de R\$17.297,00 / mês. A Pastoral de Rua administra estes recursos com a responsabilidade de contratar pessoal para execução das atividades, garantir os custos com alimentação, oficinas, despesas bancárias, manutenção e reposição de equipamentos, material de escritório e contas de telefone. Também oferece diariamente o café da manhã aos usuários da República Reviver. Estes serviços são totalmente subsidiados pela PBH/SMAS.

4.4.6 - Sociedade São Vicente de Paulo - Abrigo São Paulo¹⁴¹

O Abrigo São Paulo vem atendendo pessoas em situação de risco, principalmente aquelas atingidas por ocasião de um período com elevado volume de chuvas, ocorrido em Belo Horizonte, no ano de 1978. A primeira parceria/convênio com a prefeitura (Campanha BH-Solidária) se deu em função da urgência de acolhimento de famílias de áreas de risco geológico e geotécnico. Neste caso, o período de permanência dos usuários no Abrigo corresponde ao prazo de vistoria do imóvel realizado por técnicos da URBEL no local de residência dos desabrigados. Após o laudo que define as condições de

¹⁴¹ Não foi possível entrevistar o administrador do Abrigo devido a incompatibilidade de agendas. As informações constantes nesta sub-seção foram repassadas por funcionários do Abrigo e da SMAS

habitabilidade, as famílias, ou retornam para casa ou são encaminhadas para um dos Abrigos Municipais destinados a famílias originárias de área de risco (Granja de Freitas e Pompéia) ou vão para o Bolsa-Moradia, enquanto aguardam o reassentamento definitivo¹⁴².

Em 1994, realizou-se a primeira Campanha de Inverno "Agasalhe BH", em função das baixas temperaturas e da possibilidade de ocorrer óbitos de moradores de rua na cidade. O Abrigo São Paulo, que já possuía um convênio com a Secretaria, passou então a atender os moradores de rua, uma vez que a capacidade de abrigo existente na ocasião (apenas do Albergue) era insuficiente para toda a demanda. O convênio foi reestruturado para desenvolver as novas atividades.

Têm-se relatos de enfrentamentos entre os técnicos da SMAS e os dirigentes do Abrigo, devido às posturas pouco flexíveis destes últimos com os moradores de rua. Entretanto, nos últimos anos, as tensões tem sido melhor acomodadas. Uma importante conquista para a qualificação desse espaço de acolhida foi a contratação de duas profissionais da área social, com a função de acompanhamento dos usuários da instituição e eventuais encaminhamentos sociais.

O Abrigo São Paulo, através da Sociedade São Vicente de Paulo¹⁴³, administra um recurso de R\$189.622, 76 / ano, repassado pela PBH/SMAS. Não foi possível detectar o número de profissionais empregados na instituição nem outras fontes de recursos.

No Quadro 6, as ONGs são caracterizadas a partir dos elementos propostos pelo IBGE. O tempo de existência das ONGs reflete a tendência nacional, conforme o estudo do IBGE. A maioria das entidades pode ser considerada de grande porte, uma vez que emprega muitos trabalhadores e administra grande montante de recursos. Os âmbitos prioritários de atuação das ONGs correspondem ao desenvolvimento social e defesa de direitos, assistência social e religião.

¹⁴² Este procedimento se justifica em função do déficit habitacional existente na cidade e pela conseqüente necessidade de haver prazo para que a PBH construa novas moradias e proceda o reassentamento.

¹⁴³ A Sociedade São Vicente de Paulo possui vários convênios e ações destinadas à população carente que não foram apurados nesta pesquisa.

QUADRO 6
O PERFIL DAS ONGS PARCEIRAS DA PBH/SMAS PARA ATENÇÃO À
POPULAÇÃO ADULTA DE RUA¹⁴⁴

ONGs	Data de criação	Recursos anuais repassados pela SMAS	Número de empregados	Âmbito de ação¹⁴⁵
ASMARE	1992	R\$736.254,00	<ul style="list-style-type: none"> • 30 assalariados • 350 trabalhadores diaristas (oficineiros, catadores etc) 	Desenvolvimento Social e Defesa de Direitos
Associação Grupo Espírita O Consolador	1987	R\$1.319.690,88	<ul style="list-style-type: none"> • cerca de 54 trabalhadores assalariados 	Religiosa e de Assistência Social
Cáritas	1989	R\$406.349,36	<ul style="list-style-type: none"> • cerca de 15 profissionais assalariados 	Desenvolvimento Social e Defesa de Direitos
Movimento de Promoção Social - Sopa Mineiro	1980	R\$69.072,00	<ul style="list-style-type: none"> • cerca de 6 trabalhadores assalariados 	Religiosa e de Assistência Social
Providência Nossa Senhora da Conceição - Pastoral de Rua	1987	R\$397.569,72	<ul style="list-style-type: none"> • cerca de 33 trabalhadores assalariados 	Religiosa e de Desenvolvimento Social e Defesa de Direitos
Sociedade São Vicente de Paulo - Abrigo São Paulo	1978	R\$189.622,76	<ul style="list-style-type: none"> • Não disponível 	Religiosa e de Assistência Social

Fonte: Elaborado pela autora.

A execução da política de assistência social para a população adulta de rua de Belo Horizonte vem estabelecendo diferentes padrões de interação com as distintas ONGs

¹⁴⁴ As informações sobre os recursos repassados e o número de funcionários dos serviços foram extraídas das Planilhas Orçamentárias de cada convênio disponibilizadas pela Gerência Administrativa da SMAS. Constam apenas as informações dos convênios destinados especificamente ao atendimento da população adulta de rua, objeto deste trabalho.

¹⁴⁵ A definição dos tipos de ação se refere à Pesquisa do IBGE apresentada anteriormente.

parceiras. Pode-se atribuir duas principais características em comum, específicas a este estudo sobre as parcerias: todas as entidades administram recursos públicos repassados pela PBH; utilizam procedimentos únicos para a prestação de contas desses recursos. Entretanto, o relacionamento se diferencia em função da maior ou menor proximidade da entidade ou da SMAS na execução das ações; do maior ou menor entrosamento quanto às questões metodológicas e administrativas; e do tipo de gerenciamento dos convênios (gestão dos serviços ou repasse dos recursos para a execução de atividades sem envolvimento técnico ou metodológico).

A cada convênio firmado, o Executivo deve pactuar procedimentos e metas a serem cumpridos pelas ONGs, definindo indicadores de qualidade a cada serviço. Além disso, cabe ao poder público a organização de um cronograma de repasse de recursos compatível com as exigências fixadas para a manutenção da qualidade dos serviços. As regras para a prestação de contas, os princípios, metas e atividades a serem desempenhadas pelas entidades são definições indispensáveis para estabelecer o relacionamento entre o poder público e as organizações privadas sem fins lucrativos.

A pactuação de planos de trabalho e metas de execução das atividades não tem sido suficiente para garantir uma prestação adequada de todos os serviços. A PBH/SMAS deverá estabelecer com maior clareza os padrões de atendimento para cada tipo de serviço e composição profissional das equipes, institucionalizando procedimentos e rotinas que possibilitem o monitoramento e avaliação da qualidade e eficácia da prestação dos serviços. Para tanto, terá de viabilizar os cadastros das entidades, regulamentar as normas de supervisão, estabelecer parâmetros para a prestação de serviços, dentre outras iniciativas, como foi discutido anteriormente. É conveniente ressaltar que o setor governamental deve ter um papel ativo na definição dos serviços que deverão ser disponibilizados para a população, propondo programas, articulando e fiscalizando a rede prestadora de serviços, seja ela própria ou conveniada.

Tudo isso reforça a necessidade do permanente debate entre o poder público e as ONGs, diante da complexidade dos problemas sociais e do pioneirismo das intervenções destinadas à população adulta de rua de Belo Horizonte.

CAPÍTULO V - A ÓTICA DOS ENTREVISTADOS: PARCEIROS E TÉCNICOS

Foram realizadas entrevistas com os cinco parceiros da SMAS e com dois técnicos servidores públicos da área. Há convergência de opiniões acerca dos aspectos gerais da Política de Assistência Social em parcerias. As reflexões são muito parecidas quanto à conveniência da formulação de políticas públicas pautadas na lógica do direito e na concepção de intersetorialidade, considerando a importância estratégica dos parceiros não governamentais no processo de construção da política para população adulta de rua. Contudo, o consenso se dilui quando os atores se manifestam em relação às responsabilidades e à hierarquia, indicando definição inadequada dos papéis de cada parceiro, e dissensos em torno de questões administrativas, contratação de pessoal, execução orçamentária e definição de metodologias de trabalho.

Neste capítulo são abordados os principais aspectos da formulação e implementação de programas sociais por meio de parcerias, a partir da percepção e avaliação dos atores envolvidos no Programa para População Adulta de Rua. Foi analisada a contribuição das ONGs parceiras na construção deste programa, bem como a receptividade do poder público e seu empenho em busca do compartilhamento das ações assistenciais.

A partir de entrevistas¹⁴⁶ com técnicos e parceiros da SMAS/PBH, buscou-se compreender como vêm sendo estabelecidas as relações de parceria, quais as possíveis leituras da estratégia de implantação da Política de Assistência Social para População Adulta de Rua, quais os pontos positivos e negativos das relações e como o relacionamento interfere na prestação dos serviços. As entrevistas revelam dilemas e potencialidades que pressupõem uma tendência de construção política comprometida com os segmentos sociais mais vulneráveis. Revela ainda as limitações e insuficiências do programa destinado aos moradores de rua de Belo Horizonte, como os avanços conquistados ao longo de sua existência.

¹⁴⁶ O roteiro das entrevistas encontra-se em anexo

5.1 - A parceria para a construção da política

Os convênios não são entendidos somente como um repasse de recursos, mas como parcerias de fato, que alimentam reflexões e debates sobre o formato da política. Os tipos de ações desempenhadas e suas formas de interação refletem as concepções das entidades parceiras e da PBH. O interesse pelo convênio é mútuo e decorre da necessidade de compra de serviços especializados por parte do Executivo e da oferta de notória experiência por parte das ONGs.

[...] A parceria se deu por uma coincidência de interesses, porque a então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) acenou com a possibilidade de uma parceria [...] e nós tínhamos um grupo que já atuava de forma assistencialista nas ruas de BH com a população de rua (distribuindo sopa), mas tínhamos poucos recursos e a prefeitura acenava pra nós com a possibilidade de provisionamento. Eles tinham recurso, mas não tinham pessoal para realizar esse tipo de trabalho, então veio o projeto do albergue¹⁴⁷. [...] Com a SMAS nós iniciamos essa relação que não foi premeditada, mas processual e a partir disso (da coincidência de interesses) é que nós tivemos um pouco mais de formação na área da assistência social. E o poder público reconhece também que a filosofia do grupo tem uma utilidade para os trabalhos. (Representante do Consolador)

Ao final dos anos 80 houve um processo de organização dos catadores históricos de papel tentando negociar com a prefeitura o reconhecimento do trabalho por eles prestado, que até então não era valorizado e não tinha abertura por parte da prefeitura para discutir. A partir de 1993 iniciou um processo inverso. Os catadores foram procurados pela PBH, através da Secretaria Municipal de Limpeza Urbana (SMLU) e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) e feita discussão da possibilidade de criar programa de coleta seletiva subsidiado

¹⁴⁷ O albergue foi estruturado em 1992, antes da existência do programa para população adulta de rua.

pela PBH. Essa mudança de relação culminou com o convênio. O convênio tem base interessante porque não vem apenas na perspectiva de um repasse. Os catadores, como contrapartida, trabalham na coleta de BH. O repasse possibilita outras frentes de trabalho para a população de rua, como formação e capacitação para o trabalho e iniciativas de geração de trabalho e renda. (Representante da ASMARE)

A Secretaria apóia uma demanda da sociedade civil organizada para formular algo que sequer estava previsto no programa de governo. Quem introduziu essa questão foram algumas ONGs (Pastoral e Cáritas) que trabalhavam com esse segmento, apresentando à administração que esse problema deveria ser enfrentado pelo governo da Frente BH Popular. [...] Isso não quer dizer que o poder público não tinha intervenções junto à população de rua. Ele intervinha passando recurso para um único lugar de atendimento à população de rua da cidade, mas não tinha nenhum tipo de gestão. Não tinha nenhuma discussão do poder público que fundamentasse, orientasse ou estabelecesse critérios para contratação de serviços prestados pela entidade. Também, o poder público estabelecia uma ação de caráter moral que era a de reprimir a vida na rua, de impedir que as pessoas morassem na rua, como se isso fosse solucionar o problema. As ações de limpeza eram recorrentes. Outra intervenção era a concessão de passagem, ou seja, dar aos moradores de rua condições para morar na rua em outro canto. Esta prática ajuda a fragilizar ainda mais essas pessoas. É repetição de uma prática da idade média em que o ocidente tinha em relação aos loucos e todos os dissidentes da ordem burguesa. (Ex-gerente do Programa para População de Rua)

O tipo de interação estabelecido entre as ONGs e a SMAS se aproxima do conceito de execução de políticas sociais por meio de parceria definido por Teodósio (2002), com distintos graus de participação. Compreende contínua troca de conhecimentos e recursos, principalmente os metodológicos e humanos. Recorrendo à conceituação de Teixeira

(2002), pode-se constatar o predomínio da forma de encontro *participativo*, uma vez que a elaboração e a implementação da política para população de rua foram realizadas com a participação efetiva de diversos atores. Outros fatores que classificam esta forma de encontro são o estabelecimento de convênios, garantindo vínculos formais entre os atores e o compromisso de distribuição de responsabilidades¹⁴⁸. Alguns comentários dos entrevistados respaldam tal afirmação:

A condição de relação se dá no debate com as entidades dentro da construção da política. Não se trata de o Estado estabelecer uma relação só de conveniamento, mas uma parceria na sustentação de diretriz ética dessa política. Não é o poder público entregando mais dinheiro pra entidades sem se comprometer com o que vai ser feito, mas o recurso entra a partir de critérios que a política coloca. O Estado é também responsável. Se o serviço é financiado pelo poder público tem que ter critério que o oriente, é preciso fazer mais que fiscalizar, mas garantir que seja público de fato, que tenha caráter universal, que se inscreva no campo do direto, que não seja ação isolada e fragmentada, que não se oriente por lógicas de "atendo quem eu quero". E ainda deve oferecer serviços de qualidade e que possa promover a dignidade das pessoas. [...] O critério da prestação de serviço digno não é consensual. Muitas vezes o serviço reproduz a lógica do empobrecimento e da violação de direitos. (Ex-gerente do Programa para População de Rua)

[...] Neste momento a gente tinha uma parceria e realmente estávamos discutindo em conjunto como estabelecer uma dinâmica adequada para a população de rua e a primeira proposta foi a Abordagem na rua. A questão que se colocava era como tirar pessoas da rua e considerar o tempo que elas estavam ocupando os espaços e também toda a história de vida que construíram no local. Era a primeira vez que a

¹⁴⁸ No caso pesquisado, esse compromisso se dá de formas diferenciadas, sendo que muitas vezes a instituição assume a responsabilidade integral da execução do serviço, como é o caso do Albergue e do Sópão Mineiro.

prefeitura ia olhar a rua, ia dar novo olhar para a rua que não era simplesmente com caráter higienista [...] mas criar condições novas. Era algo novo em termos de política pública, mas a Pastoral já fazia abordagem de famílias, trabalho com os catadores de papel. A gente defendeu muito a metodologia participativa, estávamos inseridos em um processo democrático popular e criamos uma metodologia realmente coletiva. (Representante da Pastoral de Rua)

Já havia a distribuição de sopa, e o Sopão passou a detectar a questão de carência no atendimento a saúde à população de rua. Aí, houve o interesse de saber como poderia ajudar a população nessa questão, e a primeira idéia foi de se montar um ambulatório dentro da própria sede, pra fazer o atendimento voluntário. Por um tempo isso ficou só no projeto porque as pessoas tinham medo que acontecesse alguma coisa com essa população que não tinha documento e outros problemas. Então foi feito contato com a prefeitura, para saber se havia possibilidade de parceria e em que forma poderia ser realizada. [...] Em 1996 foi feita a parceria com a prefeitura. (Representante do Movimento de Promoção Social)

Para os técnicos e parte das ONGs, o Fórum foi o instrumento diferenciado que viabilizou a formulação e implementação do programa para a população adulta de rua. Neste espaço se discutiu o formato da política e foram tomadas as decisões que orientaram a execução dos serviços, reforçando a proposta participativa. No entanto, foram levantadas críticas e identificados equívocos relacionados à sua forma de organização, conforme apresentado adiante.

A Cáritas começou (o relacionamento com a PBH) basicamente porque existia o Fórum para a população de rua. Durante a existência do Fórum todas as ações para população de rua eram discutidas e a prefeitura não tomava decisões sem passar por este espaço primeiro. (Representante da Cáritas)

Em função da ausência de discussão pelo poder público sobre a população de rua (antes de 1993), foi criado um Fórum para reflexão e debate sobre qual formato teria essa política.(Gerente da política para população de Rua da SMAS)

Acho que em primeiro lugar a gente tem que se referendar o Fórum de População de Rua para a instalação do programa, onde se começou a gestar [...] a idéia de que poderia ser elaborado um programa de população de rua.(Representante da Pastoral de Rua)

O Fórum era fundamental porque as pessoas diziam o que elas já faziam e pretendiam realizar. Têm-se críticas porque nem todas as entidades participavam ou eram convidadas. Tinha uma certa "eleição" das entidades para participarem: os que estivessem mais afinados com o grupo que estava no governo e pensava a política. O que de certa forma era positivo, porque as entidades que participavam tinham uma visão mais progressista mesmo mas, por outro lado, desconsideravam uma discussão que poderia ter sido feita com a cidade toda em relação a esse público, ou seja com as outras entidades que, de alguma forma trabalhavam com a população de rua (Gerente da política para população de rua da SMAS)

Eu não tive nenhum histórico positivo com o Fórum de população de rua porque nós não tivemos praticamente nenhuma participação após sua criação, sendo que nós já atuávamos - o Albergue foi criado em 1992 e dois anos depois o Fórum.(Representante do Consolador)

Com a segunda questão, buscou-se levantar como é percebida a estratégia de conveniamento/parceria na implementação da Política de Assistência Social para a população adulta de rua do município. Os entrevistados consideram que, pela experiência das ONGs no trabalho assistencial, elas têm condições de executar este tipo de serviço

público. O modelo de parceria reflete a plataforma política das administrações e sua ideologia. Posturas diferenciadas do Executivo contribuíram para aproximar ou distanciar as ONGs parceiras, causando momentos de intensos conflitos ou de produtivas construções conjuntas. Os entrevistados avaliam positivamente a experiência de Belo Horizonte na implementação desse programa, devido à forma como o executivo municipal estruturou seus serviços e o conceito que fundamentou suas práticas. Em sua origem, o modelo adotado concebe a cidade para todos, sem "guetilizar" segmentos, assumindo desafios e tensões próprios da pluralidade e diversidade de públicos e opiniões. Afirmam que a parceria não elimina os conflitos, as disputas, as discordâncias e embates de idéias e posições, mas possibilita a constituição de consensos que mudam ao longo do tempo. A flexibilidade para a reavaliação constante de posturas, comportamentos e critérios de atendimento, desde que preservadas as diretrizes éticas, foi considerada como algo positivo.

Belo Horizonte, dentro dessa estratégia acabou criando algo que é extremamente inovador no conceito de trabalho com a população de rua e catadores de papel. Essa experiência possibilitou ao poder público, às organizações e aos próprios sujeitos construir em um único espaço, e dentro desse espaço, caminhos para implementação de uma política que muda completamente o formato da relação do Estado com esse segmento social. A coleta seletiva tem que ser desenvolvida prioritariamente com os catadores. Apesar da dificuldade histórica da sociedade separar o lixo daquilo que não é lixo, o conceito, resultado dessa mudança tem que ter como destino o sujeito que historicamente sobreviveu dessa possibilidade. E isso é critério que define uma política de limpeza urbana na cidade. E em relação à população de rua também acho fenomenal. Nós temos diferenças pelos espaços institucionais que ocupamos, mas a postura dos técnicos da nossa ONG, da Pastoral e da prefeitura se confundem ao lidar com essa população, entendendo que essa população tenha um protagonismo evidenciado na busca do resgate à cidadania (Representante da ASMARE).

Na concepção de uma política que a cidade é para todos [...] e mesmo com o tanto de utopia que essa idéia contém, pois o acesso à cidadania é pra alguns nesse país, nem por isso podemos recuar dessa diretriz de que o acesso à cidade e à cidadania tem que ser para todos, e que vai ser mais rico e interessante quando todos puderem andar pelas mesmas praças e não ter uma praça onde só convivem os iguais ou um território que só habita o morador de rua¹⁴⁹. [...] Esse é um conceito de instituição total: reduzir o acesso de um segmento a um único território e a vida das pessoas a um único conceito. Quando uma pessoa é morador de rua, ele está em uma condição, não é a sua essência. Nós temos que aprender a transcender aquilo que a aparência nos mostra pra enxergar além e alcançar novas construções com esses sujeitos e a sua inclusão na cidade. (Ex-gerente do Programa para População de Rua)

[...] BH não institui, desde 1993, a política de gueto, de fragmentar o atendimento. Não segregou a população de rua, mas ela foi colocada no contexto da luta pelo direito de morar, aí ela foi para o Orçamento Participativo. Hoje alguns estão morando em conjuntos residenciais com outros atores sociais da cidade. Não segregou, não "guetilizou" como sujeitos que devem ficar escondidos da realidade urbana. [...] Qualquer intervenção nessa realidade tem que resgatar o direito de um convívio social em condições de igualdade da população de rua com qualquer outro segmento social. (Representante da ASMARE)

Essa estratégia nos tira de qualquer conforto de harmonias possíveis. Colocar Estado e sociedade para discutir é ter clareza que vamos trabalhar em um campo de conflito. O conflito não é necessariamente algo negativo. Quando se constrói uma coisa que é pública, tem que ter diretrizes éticas que nos oriente claramente. O modelo se constrói em consonância com essas diretrizes. (Ex-gerente do Programa para População de Rua)

¹⁴⁹ Aqui a entrevistada cita Erving Goffman e seu livro *Manicômios, Prisões e Conventos* (1961).

Outras afirmações remetem ao modelo de Estado, apontando dois extremos - o Estado mínimo e a estatização dos serviços - que, do ponto de vista dos entrevistados, não correspondem à opção de parceria do município. Consideram que, nesse caso, a participação da sociedade civil organizada é o reconhecimento de que, unilateralmente, o Estado não é capaz de enfrentar todos os problemas da atualidade. A delimitação de papéis e responsabilidades certamente contribui para minimizar as tensões e os conflitos das relações.

[...] o Estado tem que se valer dessa pluralidade (das entidades) e tem que ter a abertura e a sensibilidade para perceber tantos os trabalhos que acontecem, quanto aqueles que podem passar a acontecer com base na participação. [...] e as entidades precisam ser convencidas de que na Política de Assistência Social, o convênio com o poder público não prejudica seus objetivos, só ajuda. (Representante do Consolador)

[...] As entidades não devem assumir a responsabilidade do Estado, mas é necessário definir qual é a responsabilidade de cada um, em cada serviço específico. Tem que ter, na medida do possível, a busca de somar as forças e esforços. (Representante da Cáritas)

[...] Em algumas situações, nós confundimos os papéis ou temos um comportamento que não segue os norteamentos que seriam ideais. Tem momento em que o poder público parte do pressuposto de que o grupo não existe, que ele é um servidor e que, nesse sentido, desconsidera a autonomia e o valor da entidade. Então existe uma tensão natural nessa parceria que é o desafio de, historicamente, nós continuarmos estabelecendo a relação. (Representante do Consolador)

Uma outra leitura refere-se às formas de parceria. São identificadas situações diferenciadas, com alternância de níveis de participação. Em alguns acordos, as entidades executam os serviços; em outros, oferecem suporte administrativo a serviços da SMAS.

Existem situações em que a entidade é apoiadora técnica e metodológica dos serviços; em outras, a SMAS é quem apóia técnica e metodologicamente as entidades.

Existe situação de acordo de trabalho, no caso do Consolador. [...] alguns conveniamentos que nós damos suporte nós procuramos fazer mínima ingerência porque existe a necessidade de uma razão social, de um CNPJ, mas ainda quando parece ser um processo distanciado, o cuidado administrativo, a proximidade das questões administrativas o grupo parceiro precisa ter. [...] Para alguns convênios, a característica é esta. Ainda assim difere de uma situação de terceirização porque, em princípio, os estatutos têm a consagração do que essencialmente deve acontecer. As entidades dessa natureza devem entender que isso é trabalho e não negócio. [...] E algumas das questões com que lidamos tem uma participação nossa e o gerenciamento é tão direto que aí inverte a situação: o Estado é que tem dificuldade de acompanhar o cotidiano da instituição, por exemplo, do Albergue. (Representante do Consolador)

[...] Fica muito fácil para a prefeitura repassar todo o ônus para a entidade e nem sempre priorizar a relação, ou seja, têm acontecido atrasos de recursos, necessidade de fazer aumentos salariais (exigência sindical) e os convênios não são revistos, ficam aquém. (Representante da Pastoral)

[...] Em alguns casos o papel da prefeitura seria o de financiar e em outros de executar também. No caso do programa para população de rua, a idéia inicial era as entidades e a PBH participando conjuntamente em todos os aspectos. (Representante da Cáritas)

Em linhas gerais, são considerados positivos os aspectos relacionados à consolidação da Política de Assistência Social, a possibilidade das entidades estarem junto nessa construção, a continuidade das parcerias e dos serviços disponíveis, a melhoria das condições de trabalho e acolhida nos equipamentos, a relação de confiança estabelecida

entre as partes, a participação desse público no Orçamento Participativo da cidade, a inclusão dos moradores de rua na Lei que cria o Programa Bolsa-Moradia, dentre outros.

[...] a política de assistência social vem ganhando conteúdo. São gratificantes e animadoras as notícias que a sociedade vem tendo sobre essa política e o grupo também se sente responsável pela continuidade dos serviços. [...] dentro da área social a gente se sente participante, companheiros de trabalhos interessantes que são criados. (Representante do Consolador)

A discussão e a construção conjunta da metodologia são extremamente positivas. (Gerente da política para população de rua da SMAS)

[...] os equipamentos vêm melhorando muito. A gente pode perceber principalmente quando os usuários falam da melhoria da qualidade de atendimento destinado a eles. (Representante da Pastoral)

Desde a criação do programa para população de rua, a Secretaria de Assistência vem fazendo novos convênios e ampliando as ações para esse público. Também busca interfaces com outros setores da prefeitura que são importantes para construir uma política com melhores resultados. (Gerente da política para população de rua da SMAS)

Os entrevistados apontam os avanços ao longo do contínuo processo de construção da política de parceria, fazendo um paralelo com outras ações realizadas em âmbito nacional.

Têm avanços como a conquista de equipamentos em Belo Horizonte, com a participação das próprias pessoas nos Orçamentos Participativos. [...] o fato de ter República, Centro de Referência, Albergue, aluguel de

casas e um processo de abordagem diferenciado, com vinculação com a saúde mental, são todos pontos positivos. (Representante da Cáritas)

A rede de serviços de BH para população de rua é o melhor exemplo do Brasil, porque mesmo em grandes centros urbanos como São Paulo não há as novidades e modalidades de atendimento que existem aqui. Quando a sociedade organizada e o poder público se colocam juntos para defender uma política, provavelmente se dará uma experiência exitosa. (Representante da ASMARE)

[...] percebo no âmbito nacional, que não existem nos níveis locais, experiências como em Belo Horizonte. Em relação aos projetos para população de rua, eles estão muito aquém. BH avançou apesar de todas as nossas dificuldades e a nós cabe a inquietude de tentar acertar. (Representante da Pastoral)

Também foram atribuídas como qualidades do modelo de gestão compartilhada a construção das diretrizes e princípios, considerando o saber e a experiência das entidades e o envolvimento de atores de outras políticas sociais na viabilização de intervenções intersetoriais. A participação da população, ainda que fragilizada em alguns momentos, também teria contribuído para o êxito das ações. As diversas dimensões que devem ser contempladas de modo a permitir a inclusão social do morador de rua exigem capacidade estratégica para a busca de formas apropriadas de abordagem e para o reconhecimento de dinâmicas e situações de exclusão.

As diversas modalidades de atendimento, a forma como foram estruturadas as intervenções, o esforço contínuo de manutenção e busca de novos atores para integrar a rede de atendimento são os pontos destacados e que diferenciariam a experiência de trabalho com a população de rua em Belo Horizonte. Apesar dos inevitáveis conflitos e da falta de clareza sobre os papéis e os lugares de cada ator, muitas vezes gerando impasses, os entrevistados consideram que há uma trajetória de construção coletiva do programa que

possibilita incluir as demandas sociais na agenda pública, obtendo recursos, elaborando metodologias de intervenção e estabelecendo relações cooperativas. É ressaltada a importância do compartilhamento do objetivo comum de construção coletiva do programa, ou seja, o projeto político nos termos de Teixeira (2002).

Positiva é a soma da prática que algumas instituições já têm, com a possibilidade de vir técnicos especializados ou a discussão da intersetorialidade e interdisciplinaridade que o poder público deve propiciar. (Representante da Cáritas)

O principal ponto é a gente ter conseguido pautar a população de rua na agenda da prefeitura. Hoje, qualquer prefeito que entrar sabe que existe um programa de população de rua, a partir inclusive da mobilização da própria população. (Representante da ASMARE)

Acho positivo o fato de que nós nunca eliminamos os conflitos no processo de construção das nossas atuações. A gente sempre se posicionou muito claramente, brigando, mas colocando com muita transparência como a gente estava se vendo naquele momento. Só por isso a parceria foi possível. A gente não se omitiu na relação, não tivemos vergonha de faltar clareza do papel, da metodologia, do espaço e do lugar. Isso nos colocou numa condição de embate e até impasses e nós vivenciamos isso tentando construir um caminho. Não fragmentando as relações na perspectiva de garantir o poder em relação à propriedade do espaço e do lugar nessa causa pelo morador de rua. (Ex-gerente do Programa para população de rua)

5.2 - A definição incompleta dos papéis e responsabilidades

Os pontos negativos mencionados correspondem exatamente a alguns dos tópicos assinalados por Teixeira (2002). Os conflitos e as dificuldades são resultado da precária compreensão do projeto político que sustenta a parceria e da insuficiente definição das responsabilidades e dos papéis dos agentes envolvidos, o que pode se manifestar em baixo compromisso na implementação das ações, baixa institucionalização e relações personalizadas. Outra dificuldade apontada por representantes das ONGs foi o não cumprimento do cronograma de desembolso de recursos, o que acarreta dificuldades na prestação de contas, uma vez que não se admite o pagamento de juros, multas e similares. Também foi mencionada a constante mudança dos gerentes do programa de população de rua, causando transtornos nos processos de decisão. A indefinição de atribuições, a ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados e o baixo investimento na sistematização das reflexões e das experiências são questões recorrentes abordadas pelos entrevistados.

No caso do Estado, uma questão complicada é o fato de o poder público mudar muito as pessoas. Não é dizer que isto seja necessariamente ruim, mas que isso é problemático, porque relações que às vezes são construídas, de repente podem ser interrompidas e ficam fragmentadas. [...] O Estado é muito movediço, a gente estabelece relações que tem tipos de acordos, pactos financeiros complicados e as pessoas quando mudam não seguem com as responsabilidades. (Representante do Consolador)

Quando, numa relação de parceria, existe uma relação de poder, de se sentir repreendido como se estivesse subordinado ao Estado devido ao repasse de recursos, é bastante confuso. [...] a prefeitura, por exemplo entende que o recurso é dela e aí tem uma atitude descabida porque é recurso social que a prefeitura intermedeia. Quando ela defere para que um grupo execute ações, este volta para a sociedade, que é quem possibilitou o recurso. [...] então a prefeitura não é financiadora e sim concedente, que é

muito diferente. Nós somos parceiros e é uma relação de diferentes, não uma relação de superior e inferior. (Representante do Consolador)

A afirmação acima desconsidera as responsabilidades jurídicas do Executivo diante da aplicação dos recursos públicos, possivelmente resultado de incompreensão deste conceito. A prefeitura não é intermediária de recursos sociais, mas responsável pela gestão e execução dos orçamentos. O não entendimento deste aspecto pode gerar conflitos relacionados à definição das linhas de autoridade, de competência e de hierarquia.

O diretor do Consolador é gerente do equipamento. [...] na questão da hierarquia é complicado. Ele não se submete à gerência, tem a independência porque é diretor da entidade e do equipamento. A SMAS não impõe, não diz o papel de cada um, mas deveria ficar explícito qual é o papel enquanto diretor de entidade, enquanto gerente do equipamento, submetido a uma gerência. (Gerente da política para população de rua da SMAS)

Ponto negativo é não dar conta de entender que espaço e lugar cada um de nós devíamos ocupar nessa tentativa de construir essa história, reformular nossa forma de atuação. De repente nós nos colocávamos no lugar do poder público e o poder público no nosso lugar e o conflito se dava. (Representante da ASMARE)

A PBH/SMAS não possui equipamentos próprios de atendimento à população adulta de rua e as ações ainda têm caráter provisório, necessitando de intervenções mais articuladas com a política de moradia e geração de trabalho e renda. A política de inclusão social exige ações coordenadas de intersetorialidade. Não sendo alcançado pelas demais políticas públicas, o usuário da assistência social permanece vulnerável ao círculo vicioso da sobrevivência assistida.

A prefeitura tem encontrado dificuldade nessa mudança do provisório para algo mais, que traga realmente autonomia e cidadania para as pessoas, é o que atualmente a gente tem discutido, a necessidade de geração de renda, de trabalho e moradia.(Representante da Pastoral)

Nós temos que ultrapassar a provisoriedade que a rede de atendimento tem. As Repúblicas ficam estranguladas, são iniciativas interessantes, mas elas ficam estranguladas quando as alternativas de trabalho e de assentamento das famílias são insuficientes.(Representante da Pastoral)

Algumas questões regrediram historicamente, são cíclicas, por exemplo, o albergue pode se estruturar muito idealmente, mas se o galpão é alugado, o serviço pode não continuar aqui, e o que nós estamos chamando de avanço hoje, depois se perde.(Representante do Consolador)

Apontam-se dificuldades relacionadas a posturas diferenciadas de agentes do Executivo diante dos parceiros e da política, demonstrando que não há dentro da prefeitura um comando único das ações direcionadas à população adulta de rua. O conflito de interesses entre as administrações regionais e o nível central de formulação da política descaracteriza os acordos pactuados nas parcerias, levando a indefinições de caráter programático e diversidade na condução das intervenções. A ausência de planejamento e a necessidade de respostas imediatas às demandas induzem a adoção de estilos personalistas na gestão dos programas.

A gente começou a ver nas Regionais atitudes completamente diferentes do que tinha sido acordado num primeiro momento. Por um lado estão as Regionais com suas políticas, cada uma diferente da outra [...] e, por outro, a gente percebe que se perdeu a proposta de início, essa proposta de realmente fazer abordagem que não fosse fiscalização, mas um atendimento social realmente.(Representante da Pastoral)

Hoje, o diálogo às vezes se torna muito difícil, não com os técnicos diretamente, mas com quem define a política. Acho que os técnicos ficam até encurralados porque fazem o que é determinado. Há um desentendimento entre todas as instâncias. Então a URBEI, fala uma coisa, a Regional fala outra, a Secretaria fala outra e no meio disso estão os moradores de rua que precisam ser encaminhados para a moradia. (Representante da Pastoral)

O relacionamento hoje está mais na linha administrativa. Hoje a gente não briga, não tem grandes conflitos mas também não está tendo diálogo na formulação. (Representante da Cáritas)

5.3 - Os espaços para a construção coletiva, monitoramento e avaliação

Ao tratar dos possíveis mecanismos e condições para o estabelecimento de serviços qualificados e acessíveis à população de rua, foi retomada a questão da necessidade de espaços de discussão e mobilização dos diversos atores, em garantia da continuidade e avanço na política. Foi reafirmada a necessidade de definição de papéis, normatização dos serviços e modalidades de atendimento, construção de padrões claros de qualidade e criação de instrumentais e formas de monitoramento dos resultados.

Um espaço de discussão é muito potente. Daí a gente conseguiu inventar uma política que não existia, conseguimos construir argumentos que demonstraram com clareza a necessidade desse investimento. Os serviços não nasceram de uma geração espontânea, mas de um movimento social de luta. [...] então, no Seminário realizado na semana passada ficou clara a necessidade de resgatar um espaço de interlocução. Todo mundo pede um espaço para discutir e refletir a política. (Ex-gerente do programa para população de rua da SMAS)

Acho que tem uma lacuna grande aqui em Belo Horizonte, que é a discussão do tema população de rua dentro do Conselho Municipal de Assistência Social. (Representante da Cáritas)

É necessária alguma instância nos moldes do Fórum, mas sem os equívocos do anterior, que optava por pessoas de pensamento parecido e discriminava a divergência ideológica, dentro de um universo onde todos trabalhavam com a população. (Gerente da política para população de rua da SMAS)

Devemos reestruturar o Fórum, criar instrumentais de monitoramento e avaliação dos serviços, inclusive com a participação dos usuários. A Secretaria tem que normatizar os serviços da política de

assistência com características definidas e índices de qualidade, sem isso não vamos avançar muito .(Gerente da política para população de rua da SMAS)

Nós precisamos consolidar nossas trajetórias e projetos, transformá-los em políticas públicas, para que, a partir de Belo Horizonte, o Brasil possa perceber que é possível instituir políticas e programas que reintroduzam essa população no contexto social e no desenvolvimento que tenha sustentabilidade no âmbito urbano. Isso vai nos colocar em situação de novos embates e conflitos, mas nós temos que dar conta de vivenciá-los.(Representante da ASMARE)

Estamos em uma realidade ampla. Essa realidade impõe sobre nós uma diversidade de demandas e de oportunidades. Nesse contexto, cada um de nós tem um lugar e esse lugar tem que ser bem ocupado. Mas não deve atuar a partir de um lugar exclusivo ou individualizado, temos que dar conta de constituir redes que apontem como possibilidade de consolidar algo que nós construímos há 15 anos atrás. Talvez seja o principal desafio de consolidar a trajetória que aponta para a nova forma de gestão do Estado brasileiro. Gestar a política pública hoje não é papel exclusivo da ação do Estado e Belo Horizonte mostra isso claramente. A gestão de uma política pressupõe a integração de diferentes atores, mas essa integração não pode tirar do outro aquilo que é de direito: uma representação institucional tendo um lugar definido e um espaço a ser ocupado na criação dessa novidade que nós acreditamos. É necessária uma autonomia que não inviabilize a relação, que não monopolize a estratégia, o projeto. O programa de população de rua é nosso, é essa a condução que nós devemos dar. Assim vamos estar apresentando uma alternativa de inclusão, de gestão da política e chamando a atenção, para que a solução de um programa tão amplo não seja tarefa de um segmento, mas de um conjunto social, com os diferentes papéis que cada um pode representar.(Representante ASMARE)

Quanto ao monitoramento e à avaliação dos serviços, os técnicos reconhecem a importância do acompanhamento sistemático das ações e principalmente da avaliação dos resultados. Afirmam que os instrumentos existentes para a coleta de dados não geram informações qualificadas para a política. É recorrente a observação quanto à execução conjunta (ONGs/SMAS) das ações, no entanto, há indefinições quanto à organização e procedimentos. No que se refere a prestação de contas, há um acompanhamento mais sistemático da aplicação dos recursos.

[...] fazemos uma discussão se existe execução mista ou não, mas acredito que sim, porque ela não é total execução da prefeitura e nem das entidades. Os problemas de gerenciamento são nossos e a gente busca resolver em conjunto. Reunimos junto com a entidade para discutir as questões, não só quando tem problemas, mas permanentemente. Ao reconhecermos que existe execução mista, que fazemos juntos, a gente deve definir papéis e dizer o que cada um tem que fazer. Não tem nenhum documento dizendo o que é papel do gerente do programa para a população de rua e das entidades. (Gerente da política para população de rua)

A política fundamentada em relações de parceria é consequência do amadurecimento da vocação democrática da gestão pública, o que implica em autoridade, participação e compromisso diante de seus parceiros. A incorporação do conhecimento e da experiência das ONGs na prestação de serviços assistenciais amplia o espectro da participação política da sociedade organizada. Neste caso, o Estado compartilha espaços coletivos de planejamento, desenho e invenção de novas práticas administrativas, a partir da dinâmica social. As dificuldades técnicas e políticas para a implantação deste modelo não são empecilhos significantes diante da oportunidade de atuação da comunidade na construção de sua trajetória.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para contextualizar o programa de atenção à população adulta de rua de Belo Horizonte foi necessário recorrer à atual tendência de modelo de Estado adotado no país, abordando o histórico do Sistema de Proteção Social, os conceitos e concepções que envolvem a Política de Assistência Social e o processo paralelo de organização e prestação de serviços das entidades sem fins lucrativos. As evidências mostram que a construção dessa política no município foi efetivada com a participação da sociedade civil organizada, através de parcerias e convênios estabelecidos entre o Executivo e as ONGs. A forma de implementação das ações públicas, pautada pelo esforço de inclusão social, remete à intenção de potencializar os recursos existentes.

Para uma avaliação consistente das experiências de parceria são indispensáveis informações suficientes e precisas, do ponto de vista da pesquisa científica. Os empecilhos maiores para a confirmação das indagações centrais desta dissertação manifestaram-se justamente na escassez e inconsistência dos dados, informações incompletas, ausência de estudos sobre custo X benefício de cada ação, falta de sistematização dos fluxos e da rede de serviços, o que acabou comprometendo a confirmação ou rejeição da hipótese levantada, assim como as possíveis conclusões do trabalho. As fontes de verificação da hipótese de uma combinação virtuosa¹⁵⁰ nas relações de parcerias estabelecidas entre PBH/SMAS e ONGs se apresentaram insuficientes. Identificados os fundamentos para a qualificação e viabilidade das parcerias no que se refere ao interesse público, restam questionamentos que poderão ser investigados em outros momentos da produção científica.

A implantação de programas em parceria implica necessariamente o gerenciamento de afinidades e conflitos, resultando ora no debate salutar das idéias, ora na imposição do poder majoritário, diante de um quadro de escassez de recursos públicos e da necessidade de regulação pública das ações. De modo geral, foi possível identificar pelo menos três

¹⁵⁰ Caracterizada em função do fortalecimento das intervenções direcionadas ao público alvo, através de planejamento e execução coordenada e compartilhada das ações, em que cada parceiro aciona seus recursos e os coloca a serviço da população destinatária.

situações consideradas desafios: a heterogeneidade do segmento população de rua; as deficiências e limitações da estruturação da Assistência Social no município e a necessidade de consolidação das ações intersetoriais.

A lógica da interação entre a PBH/SMAS e cada ONG se distingue conforme dois aspectos principais: a concepção ideológica dos parceiros e o posicionamento político e técnico dos gestores da política. Os processos decisórios são alterados a partir da capacidade de legitimação e negociação entre os atores, tendo como parâmetro a ascendência do poder público em relação às ONGs. Cabe ao Executivo a função precípua de coordenação e aglutinação das ações. Um marco que não deve se perder é a garantia e responsabilidade das partes frente aos acordos estabelecidos.

O trabalho procura identificar as condições e circunstâncias em que a estratégia de parceria se torna uma combinação virtuosa. Entende-se por combinação virtuosa a relação entre poder público e ONGs que possibilita o fortalecimento da ação política, através do planejamento e execução coordenados e compartilhados entre os agentes envolvidos. Neste caso, cada parceiro potencializa seus recursos, colocando-os a serviço da população. Para tanto, é papel do Estado a normatização e regulação da política, o monitoramento e a avaliação das ações e resultados, a capacitação profissional dos agentes, a responsabilidade contratual e o compromisso com a alocação regular dos recursos financeiros. Quanto às ONGs, é desejável a qualificação técnica, a transparência na utilização dos recursos públicos e na prestação de contas, a eficiência na oferta dos serviços, a experiência metodológica e a agilidade administrativa. Para o acesso aos recursos públicos, as ONGs precisam estar devidamente habilitadas juridicamente¹⁵¹. Essa exigência contribui para resguardar a aplicação adequada dos recursos. Foi detectada uma insatisfação referente aos processos burocráticos e ao excesso de taxas e impostos. Uma possível recomendação seria o aperfeiçoamento das rotinas de prestação de contas, desburocratizando aspectos contábeis dentro dos limites da legislação, mas resguardando a necessidade de prestação de contas das ONGs e do Poder Público. As agências governamentais e a rede de prestação de serviços têm de ser responsabilizadas e devidamente cobradas quanto à utilização adequada dos recursos públicos.

¹⁵¹ Registro da entidade em Cartório, inscrição nos Conselhos Municipal e Nacional de Assistência Social, Título de Utilidade Pública e Certidões Negativas de Débito (CND) de todos os impostos e taxas.

Optou-se por examinar a trajetória da Assistência Social e das ONGs que direcionam seus esforços para o fim assistencial. Do ponto de vista da execução dos serviços públicos, uma das questões detectada foi a premissa da definição de indicadores de qualidade e de acesso dos usuários, sedimentada na universalidade, com critérios de inserção claramente estabelecidos, respeitando o direito à dignidade e autonomia do cidadão. Foi identificado que não há um sistema de monitoramento e avaliação eficientes, resultando em dificuldades na apuração de resultados. A falta de consistência na coordenação gerencial acarreta descontinuidade administrativa e impasse no planejamento e na definição de prioridades.

Na contratação ou conveniamento com as ONGs, o Estado deve fixar princípios, diretrizes e regras transparentes, para nortear o relacionamento e averiguar o padrão dos serviços. Para tanto, é necessário explicitar as competências, os procedimentos e as alternativas para a aplicação dos recursos públicos, evitando-se constrangimentos na parceria. A supervisão dos processos de trabalho e dos resultados é indispensável para o desenho de novas ações ou à eventual mudança de rumo da política.

É importante o mapeamento das situações em que a contribuição do conhecimento e da metodologia de trabalho de uma ONG deve estar submetida ao rigor da função do Estado. As demandas públicas de segurança, saúde e educação, por exemplo, devem estar subordinadas à estrita observância da legislação e normatizações pertinentes. Por outro lado, as atividades de melhoria de padrões de sociabilidade, desenvolvimento comunitário e trabalho com famílias ou pessoas em processo de exclusão social podem ter maior grau de contribuição das metodologias próprias das ONGs, permitindo uma maior autonomia gerencial. O público mais vulnerabilizado demanda graus elevados de interação com os técnicos. Neste caso, os procedimentos padronizados e de rotina podem ser menos eficazes. Exigem-se práticas estratégicas que minimizem os fatores de precariedade e exclusão, impondo-se inovações que impliquem forte dinamismo, rejeitadas as leituras anacrônicas da realidade.

Para potencializar a implementação de políticas sociais realizadas em parceria, deve-se viabilizar a aplicação de metodologias inclusivas, valorizando os dispositivos e mecanismos da intersetorialidade. Considerando-se a complexidade das situações de exclusão social, é fundamental a inserção de ações vinculadas a outras políticas sociais.

A continuidade da dinâmica metodológica dos serviços, a implementação de várias modalidades de atendimento, o compromisso com o diálogo e o respeito à diversidade dos parceiros são outros atributos que incrementam a política social. Ressalte-se o envolvimento e o poder de articulação e mobilização das ONGs em defesa da política para a população adulta de rua.

De maneira geral, é positiva a avaliação dos parceiros envolvidos nessa política, resguardados os desafios e percalços. As trilhas da inclusão social e das novas formas de gestão estão sendo assentadas em bases articuladas na participação cidadã, ainda que em ritmo mais lento que o desejável, diante da urgência e magnitude das questões sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABONG. O Sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos. In: Cadernos ABONG nº 20, Brasília, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Cadernos ENAP, nº 19. Brasília -DF: Fundação Nacional de Administração Pública, 1997.

ANDRADE, Heloisa Schimidt de. A população de rua de Belo Horizonte: construindo alternativas para a inclusão social. In: Revista Pensar BH, agosto/outubro de 2002, Vol 04.

ANDRADE, Heloisa Schimidt de. *A Rua em Movimento... A rua é Movimento... A rua é o movimento...: A trajetória histórico-organizacional da população de rua de Belo Horizonte.* Dissertação (Mestrado Gestão das Cidades) - PUC-MINAS. Belo Horizonte, 2002 (Mimeo).

ARRETECHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um estado federativo. UNESP, Campus Araraquara, São Paulo, 1998.

AZEVEDO, Sérgio de. e DINIZ, Eli (orgs.). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: ED. UNB, 1997.

AZEVEDO, Sérgio de. Reforma do Estado e Políticas Públicas: pontos para reflexões. In: *A População de Rua: Seminário sobre Políticas Públicas.* BH: SEGRAC, 1998.

BARROS, Ricardo P., HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: *Desigualdade e pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BIONDI, Márcia Pinheiro. Relatório de atividades 1993 a 1996. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Belo Horizonte, 1996.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília: 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

CARNEIRO, Carla Bronzo L. Intervenção em foco nos resultados: elementos para o desenho e avaliação de projetos sociais. In: *Gestão Social: O que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004 - Vol. 1.

CARTA CAPITAL: Política, economia e cultura. São Paulo, 28 de julho de 2004. Ano X Nº 301.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTEL, Robert. Da Indigência à Exclusão, a Desfiliação: Precariedade do trabalho e vulnerabilidade relacional. In: *Saúde Loucura 4*. São Paulo: Editora HUCITEC Ltda, 1993.

CASTELLS, Manuel. Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas em la era da la información. *Seminário internacional: sociedade e a reforma do estado*. São Paulo, 1998.

CICONELLO, Alexandre e LARROUUDÉ, Elisa. *Por que e como constituir uma ONG?* Internet, site *ABONG*. 2002.

CLAD, Consejo Científico. La responsabilización ("accountability") en la nueva gestión pública latinoamericana. In: CLAD, DIB, EUDEBA. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000.

COHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais no início do século XXI: Antigos e novos atores sociais*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

COSTA, Bruno L. Diniz. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. In: Políticas Públicas. Cap 02, Belo Horizonte: Editora UFMG; Poex, 2002.

COSTA, Bruno L. Diniz. e CARNEIRO, Carla Bronzo L. Gestão Social: O que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004 - Vol. 1 e 2.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma; a reforma do Estado nos anos 90. In: Crise, reforma do Estado e governabilidade no Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. Para a década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

SCOREL, Sarah. Exclusão social: em busca de uma categoria. In: SCOREL, Sarah. Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro. Fiocruz, 1999.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de e MACHADO, Maria Fernanda. Os moradores de rua: entre a Sociedade e o Estado. In: Revista Pensar BH, nº 07, julho/setembro de 2003.

FERNANDES, R. C. Privado porém privado: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume - Dumará, 1994.

FERRAREZI, Elizabete. Estado e setor público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. *II Congresso Interamericano del CLAD sobre la reforma Del Estado y de la Administración pública*. Venezuela, outubro de 1997.

FERREIRA, Ivanete Salete Boschetti. As políticas brasileiras de seguridade social. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulos 01, 02, 03, 04 e 05. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Exclusão, risco e vulnerabilidade: desafios para a política social. In: Gestão Social: O que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004 - Vol.1.

FISCHER, Rosa Maria e FALCONER, Andrés Pablo. Desafios da parceria governo e terceiro setor. In: RAUSP. São Paulo, 1998 Vol 33, nº 1.

FONSECA, Maria Thereza N. M. Famílias e políticas sociais: subsídios teóricos e metodológicos para a formulação e gestão das políticas com e para famílias. BH, 2002.

FONSECA, Maria Thereza N. M. Políticas sociofamiliares no sistema de proteção social brasileiro. BH: FJP, Mestrado em Administração Pública, 2002 (Mimeo).

FÓRUM DE POPULAÇÃO DE RUA DE BH. A População de Rua: Seminário sobre Políticas Públicas. In: Anais de evento realizado em 17, 18 e 19 de 1998. BH: SEGRAC, 1998.

GOFFMAN, Erving. Manicômios, prisões e conventos. São Paulo: Perspectiva S.A., 1992.

GOMÀ, Ricard. Processos de exclusão e políticas de inclusão social: algumas reflexões conceituais. In: Gestão Social: O que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004 - Vol. 1.

GRAU, Núria Cunill e PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Entre o Estado e o Mercado: O Público Não-Estatal. Editora FGV, Caracas, 1998.

GOHN, Maria da Glória (org.). Movimentos Sociais no início do século XXI - Antigos e novos atores sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

JEGERI, Ernesto. Ensaio bibliográfico - Parcerias público-privado. Revista do Serviço Público. São Paulo: FUNDAP, 1996. Vol. 120, nº 01, p. 165 - 179.

KLIKSBERG, Bernardo. Como reformar o Estado para enfrentar os desafios sociais do século XXI? Falácias e mitos do desenvolvimento social. São Paulo: Cortez Editora, 2001: 69-103.

LANDIM, Leila. Governo e sociedade civil em torno da "solidariedade" no Brasil. In: Fórum de população de rua. BH: SEGRAC, 1998.

LANDIM, Leila. Múltiplas identidades das ONGs. In: ONGs e Universidades: Desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: ABONG. Petrópolis, 2002.

MAGALHÃES, Edgar Pontes de. Inclusão Social e Intersetorialidade: O longo caminho dos princípios às estratégias de ação. In: Gestão Social: O que há de novo. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004 - Vol. 1.

MAIA, Maria Durand-Lasserve. ONGs e a agenda da boa governança. In: Fundação João Pinheiro/Escola de Governo: *Cadernos de Textos* nº 2, agosto de 2000 - Direito e Governança: novas tendências da gestão urbano-ambiental.

MESTRINER, Maria Luiza. A proteção social das organizações sem fins lucrativos a regulação estatal da filantropia e da assistência social no Estado brasileiro. São Paulo: PUC-SP, 2000. Tese, Doutorado em Serviço Social (Mimeo).

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: Atores, Processos e Trajetória. Belo Horizonte: UFMG, 2004. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. In: Revista Pensar BH: Política Social. Belo Horizonte, n ° 03 - Maio / Julho de 2002.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL/MPAS SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/SAS. *Norma Operacional Básica da Assistência Social, 2000.*

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL/MPAS SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/SAS. LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8742/93, Brasília: 1993.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL/MPAS SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/SAS. *Previdência Social. Sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, Brasília: 2000.*

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.* São Paulo: Editora Cortez, 2002.

MORADORES DE RUA. São Paulo, Revista Pólis, nº 7, 1992.

MUÑOZ, Jorge Vicente. *População Adulta de Rua: uma proposta de metodologia socioeducativa.* In: *Textos em debate*, nº 02. Rio de Janeiro, Nova.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico.* In: *Serie Políticas Sociales nº 24*, Comisión Económica para América Latina Y El Caribe. Santiago de Chile, 1998.

OLIVEIRA, Edna Alves. *O plantão social da PBH e o novo paradigma da assistência social no Brasil.* Belo Horizonte: FJP, 2002. Dissertação, Mestrado em Administração Pública - Gestão de Políticas Sociais (Mimeo).

OLIVEIRA, Jaime A. e TELXEIRA, Sônia M. Fleury. (Im) *Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil.* Petrópolis: Vozes, 1986.

PENSAR BH. Política Social. Belo Horizonte: Prefeitura de BH, nº04 - agosto/outubro, 2002.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Lei de Parcerias - Lei Municipal nº 7427/97.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Assistência Social, Relatório de Gestão 2003. Belo Horizonte, 2004.

REVISTA CÁRITAS. Frutos da Realização. Ano 24, Nº 74. Brasília: Ed. Nenn Costa, setembro 2003.

RICCI, Rudá e SOTERO, Frederico. Relatório de avaliação do programa população de rua. Consultoria em políticas públicas e Instituto de pesquisa e estudos socioeconômicos. Belo Horizonte, 2001 (Mimeo).

RUA, M. das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. Revista do Serviço Público. Ano 48, Nº 3, set-dez 1997.

SANTA ROSA, Júnia. Reforma Administrativa da PBH: princípios e condicionantes da descentralização intramunicipal. In: Pensar BH - Políticas Sociais. SCOMPS/PBH. Nº 0, julho/agosto 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. A reinvenção solidária e participativa do Estado. *Seminário internacional: sociedade e a reforma do estado*. São Paulo, março de 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. As razões da desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - PBH. Diagnóstico da Assistência Social em Belo Horizonte. BH, 1998 (Mimeo).

SIMIONATTO, Ivete. Reforma do Estado abre caminho para o mercado. In: Revista Inscrita, CFESS, Brasília.

SOUZA, Antônio R. e MACIEL, Fabrícia C. Castro. A escuta ativa e suas implicações na abordagem à população de rua. In: A população de Rua - Seminário sobre políticas públicas. Belo Horizonte: SEGRAC, 1998.

SOUZA, Maria Thereza C. G. Parcerias entre Terceiro Setor e financiadores: estratégias ou armadilhas de gestão. Projeto de pesquisa (Mestrado em Administração da UFMG/FACE/CEPEAD). Belo Horizonte, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. São Paulo, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: desafios para uma política pública de seguridade social. In: Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social. Cadernos ABONG. Série Especial, Brasília, 1995.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. A Atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In: DAGNINO, Evelina (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TENÓRIO, F. G. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. Revista Administração Pública. Rio de Janeiro, vol. 33(5), 1999. p.85-102

TENÓRIO, F. G. Gestão de ONGs: Principais funções gerenciais. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

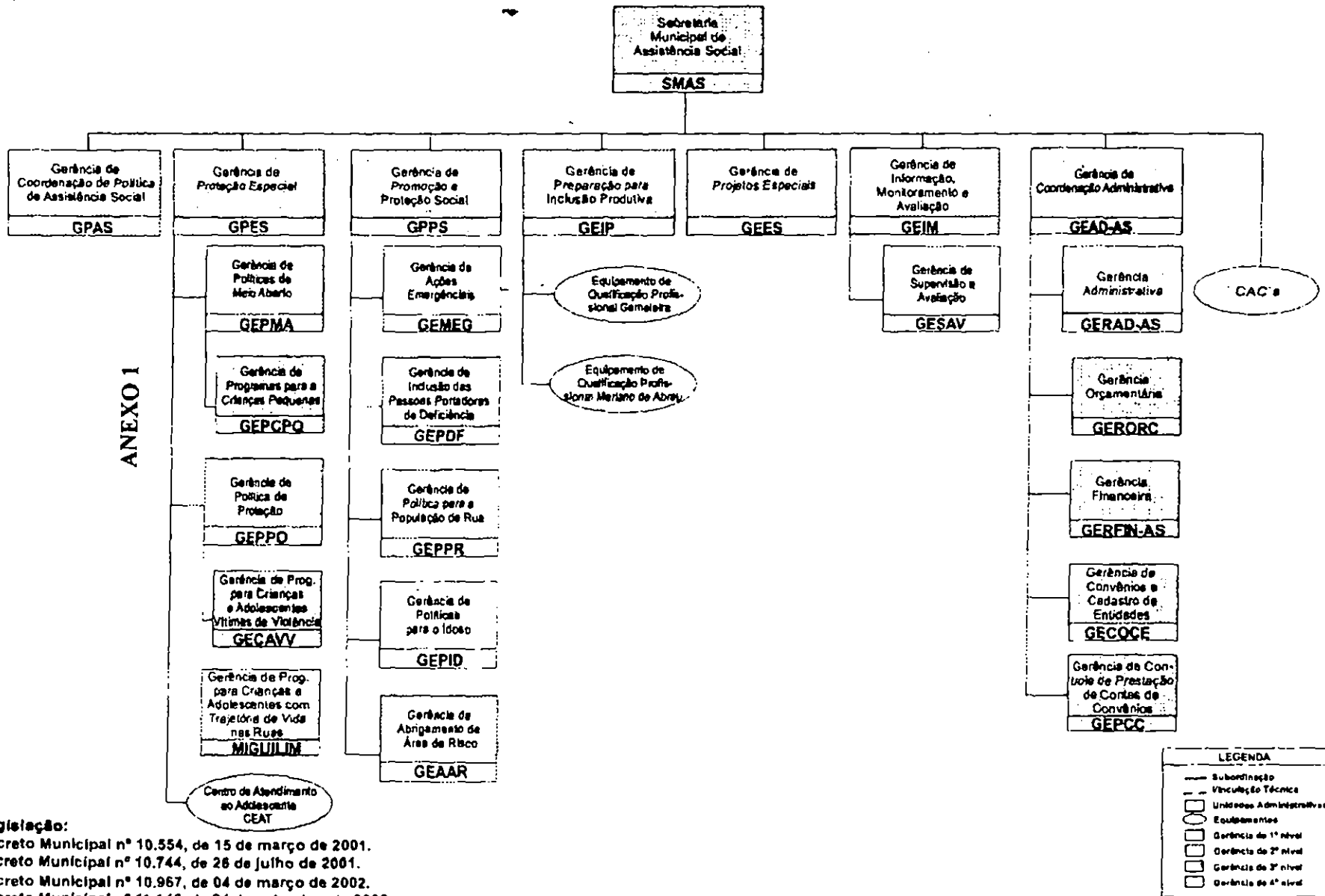
TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Souza. O Terceiro Setor como utopia modernizadora da provisão de políticas sociais: dilemas, armadilhas e perspectivas no cenário brasileiro. Miemo. BH: PUC - Minas. Dissertação de Mestrado, 2002.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Souza. Pensar pelo avesso o Terceiro Setor; mitos, dilemas e perspectivas de ação social organizada no Brasil. In.: Políticas públicas de apoio sócio-familiar / Curso de capacitação de Conselheiros tutelares e Municipais. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001.

VEIGA, Laura da. COSTA, Bruno L. Diniz. CARNEIRO, Carla B. Ladeira. Os desafios da inclusão social: programas de assistência social para a infância e juventude vulnerabilizada na administração municipal de Belo Horizonte. Belo Horizonte, abril de 2001.

VIEIRA, Evaldo. Democracia e Política Social. São Paulo: Cortez, 1992.

VIEIRA, Liszt. Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.



Legislação:

Decreto Municipal nº 10.554, de 15 de março de 2001.

Decreto Municipal nº 10.744, de 26 de julho de 2001.

Decreto Municipal nº 10.967, de 04 de março de 2002.

Decreto Municipal nº 11.148, de 24 de setembro de 2002.

ANEXO 2

Roteiro de Entrevista

As entrevistas seguiram um roteiro de cinco questões direcionadas aos representantes das ONGs, sendo acrescentada uma outra aos técnicos, relativa ao monitoramento e avaliação das ações:

- Como foi realizado o processo de conveniamento entre a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH)/Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) e esta entidade? Em que condições?
- Como você define esta estratégia de implementação da política de assistência social para a população adulta de rua?
- Identificar os pontos positivos, negativos, os avanços e constrangimentos dessa relação.
- Como pode ser definido o relacionamento entre a(s) entidade(s) e a PBH/SMAS/Gerência de Política para População de Rua (GEPPR)?
- Que mecanismos e condições poderiam contribuir para tornar este relacionamento uma combinação virtuosa, contribuindo para o fortalecimento dessa política?
- Como são realizados o monitoramento e a avaliação dos serviços executados através de convênios? (exclusiva para técnicos da PBH)

ANEXO 3

Relação de Entrevistados*		
NOME	FUNÇÃO	ENTIDADE
Maria do Carmo Villamarin	Gerente de Políticas para População de Rua	SMAS
Rosimeire Aparecida	Ex-Gerente de Políticas para População de Rua e Coordenadora da Saúde Mental	SMSA
José Aparecido Gonçalves	Coordenador	ASMARE
Cristina Bove	Coordenadora	Pastoral de Rua
Gladston da Silva Lage	Administrador	Associação Grupo Espírita O Consolador
Celi Márcio Silva Santos	Secretário Regional	Cáritas
Ilane de Cássia Dias V. Rossi	Coordenadora	Sopão Mineiro

* As entrevistas foram realizadas no período entre setembro e dezembro de 2004.