



Este artigo está licenciado sob forma de uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que a publicação original seja corretamente citada. [http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)

DOI: 10.15448/1677-9509.2018.2.27562

## Rede socioassistencial e sociedade civil na PNAS – sobre fragmentações do “público” e do “privado” na vida social

Social assistance network and civil society in PNAS - about the "public" and "private" dimension's fragmentation in social life

TATIANA DAHMER PEREIRA\*



**RESUMO** – O artigo propõe uma reflexão crítica sobre o “padrão” de territorialização da Política Nacional de Assistência Social, em curso desde 2004 no Brasil, tendo esta a estratégia central de constituição da rede socioassistencial como forma de assegurar a concepção sistêmica e universal de proteção social, bastante relacionada à lógica do desenvolvimento em país capitalista periférico. Reflete como a descentralização político-administrativa, a despeito dos princípios da Lei Orgânica de Assistência Social, tem se materializado no território a partir do estímulo à intensificação das relações de convênio para prestação de serviços de assistência social. Identificamos tal modelo como afirmação de determinada relação naturalizada entre o que se institui, no capitalismo como esferas “pública” e “privada”. Esta materializa-se de forma particular na formação social periférica do capitalismo – na gestão dos três níveis de governo no Brasil.

**Palavras-chave** – Assistência social. Território. Sociedade civil. Política pública.

**ABSTRACT** – The paper proposes a critical reflection about territorialization's “pattern” of the National Social Assistance Policy, which main strategy focuses on the network's assistance constitution as a way to ensure systemic design and universal social protection quite related to the logic of the peripheral country's development. It considers how the political and administrative decentralization, in spite of the principles of social assistance's organic law, has materialized itself in the territory under the stimulus to the intensification of “public-private” relationships, in order to provide social assistance services. We identify such a model as an affirmation of certain naturalized ratio between what in capitalism was built as “public” and “private sphere”. This materializes, in a particular way, in peripheral capitalism social formation – considering the three levels of Brazil's government.

**Keywords** – Social assistance. Territory. Civil society. Public policy.

---

---

\* Docente Associada da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF), Coordenadora do PPGSSDR-UFF. Niterói-RJ/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/2619212275317172>. E-mail: [tatianadahmerpereira@gmail.com](mailto:tatianadahmerpereira@gmail.com).  
Submetido em: maio/2017. Aprovado em: setembro/2018.

O texto propõe reflexão crítica sobre o “padrão<sup>1</sup> de territorialização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)<sup>2</sup>, em curso desde 2004 no Brasil, tendo como eixo central a questão da relação entre “público” e “privado”<sup>3</sup> na constituição de sua rede de proteção, nomeada “rede socioassistencial”. Esta rede reflete como a descentralização político-administrativa tem se materializado no território, a partir do estímulo à intensificação das relações de convênio para prestação de serviços de assistência social.

Identificamos tal modelo como afirmação de determinada relação entre o que se institui, no capitalismo, como esfera “pública” e “privada”. É preciso problematizar, no entanto, as particularidades da nossa formação social, dos consensos que orientam nossa lógica de desenvolvimento e como pressupõe-se uma determinada forma social dessas relações na articulação federativa de gestão entre os três níveis de governo.

Consideramos que a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) materializa-se com particularidades institucionais entre estados e municípios, através do que se denomina “rede socioassistencial” (BRASIL, 2004), sendo a sua constituição e regulamentação elementos importantes no discurso oficial da política em torno da concepção de universalização dos serviços no território, com controle e participação da sociedade (BRASIL, 2014).

Partimos da hipótese de que existe profunda contradição entre o discurso de universalização e de controle democrático de serviços públicos, quando se prioriza sua efetivação a partir de relações de convênio entre entes “públicos” e “privados”.

Desde a sua criação, este tem sido o modelo de implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) nos municípios. Esse desenho torna-se mais evidente em cidades de regiões metropolitanas com significativo adensamento populacional. Porém, tal modelo sofre mudanças nas suas possibilidades de operacionalização, considerando a crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2009). A situação de aprofundamento dos déficits públicos, o aumento da incapacidade de endividamento dos estados e municípios contribuem como argumentos para o redirecionamento e refuncionalização de investimentos públicos, dando novo significado às próprias possibilidades de constituição dessa rede nos moldes em que foi projetada, acentuando sua precarização e fragilidade institucional.

A assertiva acima joga luz sobre como, nos limites da descentralização pós-Constituição Federal de 1988, as relações entre “público” e “privado”, que deveriam ter caráter complementar à execução da política pública, respeitando a primazia do Estado em sua implementação, adquirem a forma da proteção social. Destarte, o modelo de relação por convênio tem se revelado como elemento predominante e central na orientação da gestão – imprimindo sentido específico às políticas públicas e, aos poucos, afastando-as dos princípios anunciados na Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993) para a gestão da assistência social.

Consideramos que territorializar não significa, automaticamente, universalizar de forma pública o acesso ao direito nem tampouco é sinônimo de descentralização democrática, republicana e transparente, segundo pressupostos constitucionais. Simultaneamente, é o movimento mais amplo de crise do capital que impõe à política e significa sua forma de funcionamento – e não o desenho previamente arquitetado, com suas premissas.

Para entender essa aparente fragilidade institucional (para alguns, tratada como “ineficácia”<sup>4</sup>), problematizamos de forma breve as particularidades na construção social moderna ocidental das assim nomeadas esferas “pública” e “privada”. Dialogando com isso, refletimos sobre o quanto a naturalização da descentralização político-administrativa da política pública na periferia do capitalismo, nesse contexto, têm favorecido determinadas concepções históricas de “marco liberal” sobre a noção de “sociedade civil”. Essa construção precisa ser matizada em relação ao sentido de nossa formação societária, considerando as determinantes de constituição do Estado<sup>5</sup> brasileiro. Tendo por referência o campo da teoria social crítica e dialogando sobre elementos da formação social brasileira, tecemos comentários sobre a denominada “rede socioassistencial”, recuperando elementos históricos de formação das organizações brasileiras sem fins lucrativos na sua imbricada constituição junto (e conjunta) ao Estado nacional no Brasil.

O texto estrutura-se em três momentos articulados. O primeiro apresenta breve concepção sobre a política pública e uma síntese histórica de nossa leitura sobre seu padrão de descentralização, refletindo sobre determinações da forma de territorialização. Esta concepção é central e associa-se à ideia de universalização desde 2004 aos dias atuais, porém materializando-se a partir da constituição das parcerias público-privadas.

No segundo momento, recuperamos como a constituição da rede – estratégia que parece adquirir protagonismo na territorialização – expressa as peculiaridades do que se naturaliza como relação no modo de produção capitalista: a fragmentação da vida social em esferas, tais como a “pública” e a “privada”, e a associação entre estas marcada pelas relações de clientelismo e de patrimonialismo na trajetória do nosso desenvolvimento.

Por fim, refletimos sobre características históricas de formação das organizações sem fins lucrativos (OSFL) no Brasil, expressando a existência de diferentes projetos societários, os quais transcendem os marcos dessa política e submetem-se à concepção de desenvolvimento, de sujeitos sociais e de participação naquilo que identificamos como sujeitos integrantes da “sociedade civil”.

### **A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a universalização como descentralização político-administrativa no território**

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada na VI Conferência Nacional de Assistência Social (2003), não constitui a primeira ação estatal brasileira nessa política setorial, como exposto exhaustivamente pela literatura em distintas abordagens<sup>6</sup>.

No entanto, a despeito de outras ações de caráter nacional (PEREIRA, 2009), e mesmo iniciativas peculiares de descentralização político-administrativa pós-redemocratização no Brasil (SOUZA FILHO, 2011), a atual Política Nacional de Assistência Social condensa concepções e expressa determinações econômicas, políticas, sociais e históricas bastante particulares e importantes para a compreensão sobre a formação da Assistência Social como política pública e os embates em torno de concepções sobre direitos de cidadania<sup>7</sup> no Brasil.

Mesmo que a dimensão territorial tenha adquirido centralidade para as políticas públicas a partir dos anos de 1990, a presença do território como estratégia de ocupação e controle sobre o espaço data dos primórdios das ações estatais no Brasil. Podemos citar exemplos, como as intervenções urbanas do prefeito Pereira Passos (1902-1906) na cidade do Rio de Janeiro (RJ), no começo do século XX, investimentos na consolidação de processos de interiorização posteriormente à Segunda Guerra, como a construção de Brasília; no final dos anos de 1950 e na contemporaneidade, iniciativas presentes nas políticas focalizadas em territórios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>8</sup> financiadas por agências multilaterais de fomento ao desenvolvimento, como o Banco Mundial.

Porém, embora a expressão espacial de investimentos públicos sempre tenha integrado as estratégias de produção e reprodução da acumulação capitalista, conferindo sentidos aos territórios, segundo Harvey (2005), o **território** passa a ser tematizado como conceito para elaboração, avaliação e monitoramento de políticas sociais em nosso país apenas a partir dos anos de 1980. O que pode ser sinalizado como “novo” e como alvo de expressiva disputa em nosso país é a tematização e a perspectiva de territorialização, visando à universalização e à consagração de direitos de cidadania propostos na redemocratização a partir de princípios e diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993) e da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004).

Conforme a percepção que partilhamos desde o início de nossa investigação sobre o sentido do espaço na dinâmica de produção capitalista, consideramos o território como uma das categorias de análise principais para entender as características da política nacional em curso. Este, articulado à dimensão temporal, torna-se aspecto relevante para a dinâmica mais ampla da acumulação capitalista. É nesse sentido que compreendemos a política pública<sup>9</sup> de assistência social, não a partir de perspectiva neoinstitucionalista, mas como uma construção sócio-histórica – uma das expressões de mediação das

contradições entre classes sociais nesse modo de produção, visando assegurar suas condições de reprodução social e ideopolítica.

Essa perspectiva traz um problema central. Se as políticas públicas são a expressão das contradições entre classes sociais e uma forma de resposta parcial, a partir de partilha pontual da riqueza socialmente produzida, visam constituir mecanismos de apaziguamento ou de gestão das contradições, permitindo condições de produção e de reprodução da vida em sociedade. No limite, portanto, conformam-se como alguma mediação conciliatória para resguardar, de forma pontual e cada vez mais precária (considerando a crise estrutural do capitalismo), a ordem social buscando encontrar, ainda nesse contexto, condições de desenvolvimento da acumulação. O movimento do capital alicerça-se sobre a dinâmica desigual entre as classes sociais e as históricas opressões étnico-raciais e de gênero na produção dessa riqueza social.

Essa perspectiva nos permite compreender o Estado nas suas marcas mais fortes, as dimensões classista (especialmente no caso de nossa formação social escravista-colonial) racista e patriarcal. Ressaltamos que, de forma distinta do que defende Theodor Lowi<sup>10</sup> (apud SECCHI, 2013), autor inglês que afirma que a “política pública determina a política”, é a dinâmica real e histórica dos conflitos, a política como expressão dos embates societários e da correlação de forças entre os sujeitos que determina o desenho e a orientação das políticas públicas, das mediações estatais.

É com esse olhar que o território, como categoria de análise para a perspectiva crítica, consiste em delimitação dinâmica, histórica e relacional do espaço enquanto síntese das contradições da luta de classes e das opressões, demarcando o aprofundamento das contradições advindas do desenvolvimento das forças produtivas, dinamizados por e como expressão nos avanços tecnológicos no modo de produção capitalista (HARVEY, 2005).

O enfrentamento do debate sobre a produção capitalista do espaço relaciona-se, há tempos, com a compreensão sobre a territorialização das políticas públicas – entendendo-as como manifestação das formas como o Estado capitalista na gestão do contraditório.

Dessa forma, a dimensão espacial sempre esteve presente na teoria social crítica<sup>11</sup>, embora sem alardes ou protagonismos<sup>12</sup> no que se refere ao seu papel para a reprodução do capital ou mesmo nos processos de crises e de superação dessas. Junto a isso, ações filantrópicas aliam-se aos mecanismos repressivos e às intervenções reformistas, para atender aos interesses especulativos de uso do espaço e de sua significação como território, conforme denuncia Engels (2015)<sup>13</sup>, no século XIX, sobre como a burguesia enfrentava a questão habitacional e a organização do espaço para atender às dinâmicas do capitalismo industrial (ENGELS, 2015).

## **A rede socioassistencial como expressão histórica das relações capitalistas periféricas entre “público” e “privado” e sua materialização no Brasil**

Para compreender a nossa construção social, é preciso considerar, na constituição do mundo moderno ocidental, as nossas especificidades enquanto país formado a partir de relações coloniais e de dependência, subjugado às noções de nação e de Estado moderno na Europa.

O Estado moderno, como instituição emergente da constituição das classes sociais e necessária à formação da sociedade capitalista, materializa-se como esfera dinâmica que condensa as contradições societárias desse modo de produção. Não se encontra apartado da “sociedade civil”, ao contrário, constitui-se de suas contradições fundantes, exprime suas diferentes dinâmicas organizativas capitaneadas por visões de mundo e por projetos societários que disputam o sentido e as ações – a orientação política do Estado. A compreensão deste a partir dessa dimensão ampliada envolve, necessariamente, reconhecer seu caráter punitivo e ordenador, a partir de mecanismos de coerção e de consenso (GRAMSCI, 2011) exercidos em seu recorte classista e, necessariamente, é peça-chave da construção das condições estruturais para a reprodução da acumulação ao dinamizar na vida social (usualmente denominada de

“esfera pública”), para além da estatal, interesses sinalizados como “privados”, particulares a determinados grupos.

É na formação da Modernidade, com a constituição do que se reconhece como “Estado moderno”-afirmado em seu protagonismo especialmente a partir da fase monopolista do capitalismo –, que se constrói socialmente a percepção em torno da existência de dimensões da vida social, tais como as de “público” e “privado”<sup>14</sup>. A essa construção, Wood (2003, p. 35) expõe como a racionalidade burguesa naturaliza fragmentações da vida social, na medida em que, nesse modo de produção, são essenciais um poder e uma estrutura de dominação em uma racionalidade que, embora diferencie, aparte e subordine a esfera política à econômica, é preciso considerar que “a esfera econômica apoia-se firmemente na política”. A constituição dessa sociedade para a qual a reificação coloca-se como centro (e sentido) das relações sociais, contribui para a distinção e apartação como produções ideopolíticas. Nesse sentido, as noções de “público” e “privado” adquirem expressões que só podem ser desnaturalizadas e apreendidas em seu sentido nessa sociabilidade, a partir dos interesses classistas que disputam a formação societária desde sua origem e nas transformações históricas específicas de cada lugar.

Como uma das expressões das ações necessárias às mediações das contradições entre as classes sociais, dentro dessa lógica de “coisificação”, encontram-se mecanismos regulatórios, os marcos legais que balizam as formas institucionais de construção da dinâmica social. Se em suas protoformas as ações estatais regulavam e mediavam as contradições e ordenamento institucional necessários no feudalismo, no capitalismo essas adquirem roupagens distintas. Marcadas pela necessidade de instituir a centralidade econômica das cidades, de fundar a noção de urbano necessariamente vinculada ao industrial, as primeiras políticas públicas da era do capital apresentam, nos países europeus, traços de ruptura com o padrão de ações estatais do modo de produção ulterior.

Não sendo deste modo um desenvolvimento natural daquelas formas de manifestação histórica do Estado, as políticas públicas devem ser compreendidas a partir das particularidades desses Estados em formação, tendo por centro a guarda daquilo que funda e distingue as classes sociais no capitalismo: a propriedade privada<sup>15</sup> e novas relações de dominação.

Essas relações desenvolvem-se em nossas terras desde o início da colonização, com características específicas, na medida em que nossa trajetória como nação é marcada pela escravidão e colonialismo como essência dessa sociabilidade, mas aos quais se atribui uma ideia de atraso às possibilidades de desenvolvimento. A seminal crítica de Francisco de Oliveira (2003) sobre a mescla indissolúvel entre o arcaico e o moderno como algo constitutivo de nossa formação, assim como a leitura de Roberto Schwartz (2000) sobre a convivência entre nossos anseios de modernização, inspirações europeias e nossa realidade escravista, construindo a centralidade do favor como mediação universal, expressam contradições bastante singulares das relações sociais que se estabelecem ao longo da formação social brasileira. Esse recurso às leituras clássicas nos ajuda na chave de compreensão sobre a aparente contradição entre a instituição, na redemocratização, de uma política pública com esse estatuto, diretrizes, princípios, planos e sistema e as marcas das formas arcaicas prevaletentes, misturadas às dinâmicas contemporâneas de aprofundamento da crise do capital e das possibilidades de afirmação de um Estado como mediador universal.

Essa realidade que se apresenta a partir dos anos de 1990 expressa-se claramente no levantamento de informações relativas aos equipamentos reativos às PNAS. Relacionando-as aos dados socioeconômicos e demográficos das regiões de nossa investigação (São Gonçalo e Niterói) constatamos, para além da desigualdade entre os municípios e intramunicipais, significativos limites na existência de recursos diretamente financiados pelo Estado para a garantia da universalização da Assistência Social como direito constitucional.

Há predomínio de equipamentos e serviços realizados a partir da relação de convênio<sup>16</sup>. Essa formatação ocasiona, muitas vezes, a intermitência dos serviços, conforme os limites jurídicos e institucionais de estabelecimento dessa modalidade de prestação de serviço. É possível identificar o quanto é recorrente a justificativa de um determinado padrão de relação entre “público” e “privado”, a partir de relações jurídicas de convênio entre organizações sem fins lucrativos e prefeituras municipais, com base

no discurso de assegurar serviços e acesso a bens e equipamentos públicos (estatais e não-estatais)<sup>17</sup> situados de forma desigual no território.

Problematizamos, a partir da pesquisa, essa forma de como o Estado brasileiro busca assegurar a universalização da Assistência Social como política pública no território – a partir desta natureza de relação, na qual a prestação de um serviço público ocorre através de organizações privadas com limites no foco de ação. Além disso (e não é pouco), muitas dessas organizações possuem caráter não laico e situam-se no rol das entidades filantrópicas. Durante a pesquisa junto aos órgãos responsáveis pela gestão e controle social da rede, tais como as secretarias do Conselho Municipal de Assistência Social nas cidades, era comum não ter acesso a documentos ou cadastros que demonstrassem uma estrutura institucional clara sobre quais entidades integravam a rede, a partir de qual oferta de serviços e com quais critérios de monitoramento dos alcances quantitativos e qualitativos de suas ações. Parece haver a constituição sistêmica de uma política pública, claramente não objetiva, por esse meio, à ruptura com padrões econômicos e culturais marcados por práticas patrimonialistas, clientelistas e referendadas na racionalidade da **benesse**.

Essa perspectiva é claramente incompatível com a dimensão do “direito” – fundada em preceitos minimamente republicanos, que se agrava em especial a partir do lugar estratégico assumido pela rede socioassistencial. Como pudemos reconhecer inicialmente, há presença significativa do que se enuncia como equipamentos que constituem os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em grandes centros urbanos e, em menor escala, de Centros de Referência Especial de Assistência Social (CREAS)<sup>18</sup> – em sua massiva maioria como serviços terceirizados através de convênios públicos situados no espaço físico de organizações sem fins lucrativos<sup>19</sup>.

Essa racionalidade de descentralização de políticas públicas, especialmente orientada pela figura da relação de “parceria” público-privada, prevalece em todas as ações estatais, expressando-se claramente em especial a partir dos anos de 1990 com a elaboração do Plano Diretor de Reforma Administrativa do Estado (BRASIL, 1995), no qual menciona-se o protagonismo da figura jurídico-política do “público não estatal” para assunção daquilo não compreendido pelo então governo como funções prioritárias do Estado.

Esse modelo de descentralização é medida de significativo peso na implementação de políticas públicas nos territórios e mantém-se mesmo relacionado às lógicas distintas do papel do Estado, na relação com o desenvolvimento entre os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002), de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010), de Dilma Rousseff (2011-2014/2015-2016) e, atualmente, do governo interino de Michel Temer (2016), após o impedimento parlamentar da presidenta Dilma Rousseff, em 2016.

Tal situação expõe o caráter contraditório e os limites em relação aos princípios da sua Lei Orgânica (BRASIL, 1993) e da Política Pública de Assistência Social (BRASIL, 2004), os quais consideramos importante avaliar como parte dos desafios relacionados à descentralização e à concepção de sistemas de políticas públicas no Brasil a partir de 1988.

Na forma contemporânea, as relações entre Estados e organizações da sociedade civil apresentam algumas novidades se comparadas ao começo do século XX. Mas, no modelo proposto a partir da contrarreforma do Estado, o projeto hegemônico de relação entre Estado e sociedade civil contribui para fragilizar possibilidades, em primeiro lugar, de afirmação da Assistência Social em sua dimensão pública e estatal da política. Consequentemente, inviabiliza possibilidades objetivas de universalização do acesso à mesma a partir de premissas da impessoalidade, da laicidade do Estado, da garantia de proteção social e da afirmação do direito social universal.

Por isso, reforçamos o quanto é importante entender a construção de diretrizes para políticas públicas a partir dos embates da redemocratização no Brasil nos anos de 1980, e os rumos desses processos marcados por tensões e relações arcaicas com base na ofensiva neoliberal como estratégia de recuperação da crise estrutural do capital a partir dos anos de 1970.

Consideramos metodologicamente relevante qualificar a compreensão sobre entidades da sociedade civil<sup>20</sup>, as quais se constituem como equipamentos de Assistência Social – especificamente no

que tange às organizações sem fins lucrativos (OSFL), parte constituinte da implementação da Assistência Social.

Em uma compreensão não restrita, a sociedade civil conforma grupos de diferentes origens e projetos societários, os quais disputam a difusão de seu projeto particular como universal. A presença desses grupos na disputa pela orientação das ações do Estado é algo que sempre ocorreu na Modernidade. Assim, essa lógica é incompatível com leituras liberais clássicas que fundamentam a nomeação, a partir dos anos de 1990, de “terceiro setor” para as entidades da sociedade civil, dentro da lógica que a autonomiza em relação ao Estado – e a sacraliza. Essa abordagem – cuja matriz liberal origina de autores norte-americanos como Lester Salamon (1998) e Alan Wolfe (1991) –, defende que a realidade se fragmenta em três pilares, sendo o “terceiro setor” ágil (em oposição ao primeiro, o Estado “burocrático”) e virtuoso (em distinção ao mercado, voltado ao lucro, pela sua “natureza”). O “terceiro setor” seria aquele reconhecido pelo associativismo e compreenderia organizações sem fins lucrativos, entidades voluntariamente organizadas, entre outras, capazes de fazer o que o Estado não conseguiria realizar<sup>21</sup>.

Tal concepção fragmentadora e estanque sobre as dinâmicas societárias foi, no entanto, abraçada pelos governos e setores empresariais no Brasil a partir dos anos de 1990, em especial em contexto de contrarreforma do Estado impulsionada pela ofensiva neoliberal dos anos de 1970.

Porém, data de antes do século XX, a existência no Brasil de entidades seculares da sociedade civil, integrantes da esfera ampliada do Estado, e que assumem, no tensionamento da direção política do projeto de sociedade dos governos, papéis mais claramente definidos a partir dos anos 1900. Em especial, adquirem força na necessidade de enfrentamento de forma ampliada das manifestações da questão social, na medida em que o país tardiamente industrializa-se. Quando Getúlio Vargas assume o poder, em 1930, aprofunda a aliança com organizações filantrópicas, religiosas e de categoriais profissionais. Essa aliança, porém, data da relação secular e umbilical do Estado brasileiro com a Igreja Católica, em especial. No campo institucional, as organizações sem fins lucrativos (OSFL) materializam a forma jurídica, de pessoa de direito privado, dentro da forma como constitui-se a “figura jurídica associativa dentro do Direito brasileiro” (CICONELLO, 2007, p. 38), ressaltando que a figura de associação não nasce do desejo de organização com vistas à conquista de direitos, mas busca essa institucionalidade a partir de interesses corporativos na relação com o Estado brasileiro, assim:

Antes mesmo da promulgação do Código Civil Brasileiro (em 1916) na primeira grande consolidação das leis civis do país, realizada em 1858 por Teixeira de Freitas (2003), podemos observar por diversas disposições legais da época do Império e da Colônia, o complexo ambiente jurídico-institucional que regulamentava a enorme estrutura da Igreja (ordens religiosas, irmandades, paróquias, conventos, misericórdias, hospitais e outras “corporações” então chamadas de mão morta), seus bens, pagamentos de impostos e a intrincada relação com o Estado brasileiro (CICONELLO, 2007, p. 39).

No início do século, em 1916, o então Código Civil (artigo 16) já definia as pessoas jurídicas de direito privado como “sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações; sociedades mercantis” (CICONELLO, 2007, p. 39). A regulação, ou seja, os esforços de institucionalização dessa identidade associativa expressa o reconhecimento da existência de universo de entidades que tinham relação com o Estado, cuja formalização não apenas legitimava seu reconhecimento, mas viabilizava o atendimento de interesses tanto no campo da reprodução material<sup>22</sup>, quanto no que se refere às concepções que possuíam sobre os rumos do Estado brasileiro.

Essa classificação, segundo Ciconello (2007, p. 39), “refletia as características da ‘ação coletiva institucionalizada’ no início do século XX, ainda eminentemente religiosa ou com características elitistas e positivistas expressas nas sociedades científicas e literárias”.

A disputa em torno do papel do Estado na mediação das condições necessárias à ideia de modernização do país, com vistas à sua constituição como mercado nacional e como país industrial, impulsiona a estruturação das condições básicas de industrialização – dentro da racionalidade mais ampla do modelo de desenvolvimento predatório do modo de produção capitalista (PEREIRA, 2009).

## Considerações finais

O trabalho em tela apresentou reflexões parciais suscitadas em pesquisa acadêmica. Seu enfoque foi problematizar a natureza das relações entre entes estatais (em diferentes níveis) e entes privados sem fins lucrativos (OSFL), na conformação da rede socioassistencial no que se tem expressado como a estratégia central de descentralização e de territorialização político-administrativa da Política Nacional de Assistência Social.

Mesmo que existam questões relacionadas à construção da noção de cidadania na modernidade, considerando os limites reais para sua efetivação a partir do que Dias (1999) denuncia como liberdade impossível nessa ordem, é preciso reconhecer como constrói-se o movimento histórico e conflituoso das políticas públicas no capitalismo, como respostas parciais do Estado às contradições entre as classes sociais e às necessárias afirmações de condições que permitem a acumulação.

Reconhecendo que existem limites na sua relação com a afirmação de direitos (PEREIRA, 2009), também é preciso considerar elementos particulares referentes tanto ao que consiste nossa formação social como país capitalista periférico, nosso pacto federativo e a nossa descentralização (SOUZA, 2006) quanto à construção histórica – com suas vicissitudes – das relações entre o que se naturalizou como esferas do “público” e do “privado”, na sociabilidade burguesa em especial no Brasil.

Pretendemos contribuir para abordagem processual e crítica sobre estratégias de universalização de políticas públicas, orientadas pelos marcos da contrarreforma do Estado iniciado no Brasil a partir dos anos de 1990, carregada pelas marcas arcaicas de nossa formação. Consideramos como premissa que, ao atribuir à rede socioassistencial a corresponsabilidade pela universalização no território da política pública de Assistência Social, tais iniciativas, nos moldes como desenvolvem-se, são expressão da orientação de um Estado patrimonialista, tensionado ainda mais sob a égide das medidas de ajuste fiscal impostas pelo neoliberalismo, gerando profundas contradições, e mesmo limites, para efetivação da universalização do direito pela via pública e por critérios republicanos laicos.

Resgatamos brevemente como tais práticas não se limitam à contemporaneidade, mas têm raízes mais profundas, sementeadas pela própria natureza da formação do Estado capitalista e de suas características na periferia enquanto tal. No nosso caso específico, sua constituição expõe as formas de direcionamento que aparecem como fragilidade de investimentos públicos do Estado brasileiro, historicamente. Por isso reforçamos que esse tipo de articulação não é algo recente, estando distante de assegurar, em si, a democratização das decisões, a universalização de direitos ou mesmo o controle social sobre os investimentos.

Essa fragilidade possui aspectos de ordens distintas. Relaciona-se tanto às dinâmicas macro do capital, de sua forma contemporânea de refuncionalização do Estado e na perspectiva de estrangimento dos gastos públicos que norteiam a descentralização político-administrativa, gerando o que nos aparece como distorções quanto ao escopo da Política Nacional de Assistência Social, passando pelo contexto de limites do pacto federativo, das desigualdades estruturantes de nossa sociedade, que também refletem-se nas gestões municipais, instituindo historicamente elementos próprios às dinâmicas regionais e locais, vinculados às culturas e práticas políticas de cada lugar.

Apresentamos breve reflexão sobre como a Assistência Social, no processo histórico, encadeia mais do que os limites de uma ação estatal nomeada por alguns como “não política” durante longo tempo. Não partilhamos dessa noção ao problematizar, no texto, como a noção de política pública expressa-se na posição aparentemente dual (mas, na realidade, complementar) do Estado capitalista em mediar contradições entre as classes sociais e realizar a gestão criminalizadora da população excedente, majoritariamente empobrecida e descendente de africanos e indígenas – visando assegurar as condições necessárias à reprodução da acumulação capitalista mesmo em contexto de crise.

A ação estatal estratégica da Assistência Social, ao longo de toda a sua trajetória no Brasil, teve vários sentidos: assegurou, em um primeiro momento, a adequação (forçada) dos trabalhadores “livres” ao mercado necessário para acelerada integração do país à economia mundial. Serviu para a provisão parcial de direitos, reconhecendo-os como o acesso mínimo à parte da riqueza socialmente produzida. Na segunda metade do século XX, teve estreitas relações com estratégias ligadas aos anseios de desenvolvimento no século XX para os países periféricos. Por fim, tem demonstrado ser uma política de mapeamento da pobreza em território nacional, contribuindo para processos bastante contraditórios de controle sobre a mesma – mas isso já é assunto para outro momento.

Ressaltamos a importância da compreensão sobre sua proposta de territorialização a partir de qual padrão e sentido de Assistência Social suas ações materializam-se nos serviços, perfis de programas e equipamentos implantados, refletindo criticamente sobre o papel da rede socioassistencial na relação com a afirmação de direitos. Acreditamos que essa perspectiva nos permite compreender a complexidade das contradições envolvidas para a afirmação – se essa for tarefa possível dentro da sociabilidade capitalista – do caráter republicano, impessoal e de política de Estado da Assistência Social. Ao longo do artigo, sinalizamos para os limites de implantação dessa política visando à sua universalização e como tais limites são, a priori, construídos pela racionalidade da relação entre público e privado que vigora desde antes do Estado novo e assume contornos particulares em cada momento histórico, acirrando-se a partir da contrarreforma do Estado.

Porém, a Assistência Social como política pública nunca deixou de ser lugar privilegiado não apenas para a manifestação dessas relações marcadas pela disputa de acesso a recursos públicos – para além disso, pela disputa em torno do que deva ser a noção de proteção social e o sentido do Estado.

## Referências

- ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2006.
- BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília/DF, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm)> Acesso em: 28 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Assistência social como política de inclusão**: uma nova agenda para a cidadania - LOAS 10 anos. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, IV, Brasília, 7 a 10 de dezembro de 2003. Brasília/DF, 2003. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/iv-conferencia-nacional>.
- \_\_\_\_\_. **Plano diretor da reforma da reforma do aparelho do estado**. Brasília/DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 28 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social**: Censo SUAS. Brasília/DF, 2014. Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas\\_docs/CensoSUAS\\_02014\\_Versaoatualizada.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas_docs/CensoSUAS_02014_Versaoatualizada.pdf). Acesso em: 28 ago. 2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. 2004. Disponível em <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)> Acesso em: 28 ago. 2018.
- CAPELLA, Cláudia Niedhardt. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XXIX, Caxambu: ANPOCS, 2005, **Anais...** Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91155/1/577092952.pdf>> Acesso em: 28 ago. 2018.
- CICONELLO, Alexandre. **Um novo marco legal para as ONGs no Brasil**: fortalecendo a cidadania e a participação democrática. São Paulo: ABONG, 2007. Disponível em: <[www.abong.org.br/download.php?id=29](http://www.abong.org.br/download.php?id=29)> Acesso em: 28 ago. 2018.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e modernidade. In: \_\_\_\_\_. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e liberalismo. São Paulo: Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Intervenções**: o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006.
- DIAS, Edmundo Fernandes. **A liberdade (im) possível na ordem do capital**: reestruturação produtiva e passivização. 2. ed. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1999.
- ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. v. 1, 3 e 5.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- \_\_\_\_\_. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. Trad. João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Trad. Anuar Aiex. 2. ed. São Paulo: Abril cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores)

- MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Jardim dos Livros, 2008.
- MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1988. (Coleção Os Economistas)
- MÉSZÁROS, Itsván. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.
- MOTA, Ana Elisabete. **O mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PEREIRA, Tatiana Dahmer. **Política nacional de assistência social e território: um estudo à luz de David Harvey**. Tese [Doutorado]. IPPUR/UFRJ. 2009. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp126023.pdf>> Acesso em: 28 ago. 2018.
- SALAMON, Lester. A emergência do terceiro setor: uma revolução associativa global. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n.1, p 5-11, 1998. Disponível em: <[http://200.232.30.99/busca/artigo.asp?num\\_artigo=158](http://200.232.30.99/busca/artigo.asp?num_artigo=158)> Acesso em: 28 ago. 2018.
- SCHWARTZ, Roberto. **Ao vencedor, as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro**. São Paulo: Duas Cidades, 2000.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage, 2013.
- SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso em: 28 ago. 2018.
- SPOSATI, Aldaíza et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1992.
- WOLFE, Alan. Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, estado e sociedade civil. In: IBASE. **A democracia como proposta**. Rio de Janeiro: IBASE, 1991.
- WOOD, Ellen Meiskins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 77, p. 11-29, 2004.

---

<sup>1</sup> Referimo-nos ao termo “padrão” entre aspas para matizar que, a despeito da institucionalidade adquirida pela assistência social como política pública, com princípios anunciados nas diretrizes para sua implementação, ela não se materializa de tal modo, nem tampouco tem uma previsibilidade instituída no que se refere aos seus procedimentos. Ao longo do trabalho, expusemos como essas descentralização e materialização alicerçam-se sobre determinações estruturais e dinâmicas contraditórias às necessidades de busca de valorização do capital.

<sup>2</sup> A reflexão corrente, suscitada a partir de pesquisa originada em tese de doutorado (concluída no IPPUR/UFRJ em 2009), dialoga com dados do Censo SUAS (BRASIL, 2014) e dados qualitativos de pesquisa sobre o tema. Expõe leituras qualitativas com base em resultados parciais de pesquisa desenvolvida no âmbito da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (ESS-UFF). A metodologia consistiu em: (a) revisão bibliográfica relativa aos temas-chave (políticas públicas, política de assistência social; Estado; formação social brasileira; território; e sociedade civil); (b) pesquisa documental de legislações referentes às normatizações e procedimentos de descentralização político-administrativas, a partir de dados oficiais da Secretaria Nacional de Assistência Social do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (c) de pesquisa junto aos conselhos municipais (e de documentação em suas secretarias, tais como atas de reuniões e registros de procedimentos para convênios) das cidades de Niterói e de São Gonçalo, na região metropolitana do Rio de Janeiro (RJ). O projeto de pesquisa posterior ao Doutorado teve duração de dois anos (2010-2012), tendo por foco investigar a concepção de territorialização em curso na Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) através da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nas cidades de Niterói e de São Gonçalo, de 2004 a 2012. Assentava-se na reflexão do geógrafo político David Harvey, além do diálogo com outros autores que problematizam o território em diferentes disciplinas. O projeto gerou a necessidade de investigar as relações constituídas entre entidades privadas e os governos, esses personificando a dimensão pública-estatal. Essa relação tem consistido na estratégia central de universalização do acesso à assistência social com base na formação da denominada Rede Socioassistencial (BRASIL, 2004, p. 94). Recebeu apoio do CNPq, FAPERJ e de programa institucional da UFF (PIBIC-UFF).

<sup>3</sup> Os termos encontram-se entre aspas justamente por considerarmos que são, conforme nossa argumentação, construções sociais e históricas sobre a vida social, reificando-a e separando-a em esferas.

<sup>4</sup> Referimo-nos às leituras clássicas sobre políticas públicas situadas no “campo” neoinstitucionalista e de análise (de agenda governamental em torno) de políticas públicas. Para conhecimento sobre o estado da arte dessas perspectivas, ver Souza (2006).

<sup>5</sup> O Estado tem centralidade na obra de Marx como instituição fundamental à garantia das premissas de funcionamento e de reprodução dessa sociabilidade. É abordado em momentos distintos em sua obra. Dialogando com a concepção hegeliana, Marx considera o Estado como concebido a partir da formação das classes sociais, tendo caráter fortemente coercitivo e não estando “acima” ou à parte destas. Gramsci amplia essa concepção, reconhecendo que o Estado é composto por duas esferas centrais, a sociedade política, coercitiva e que ilustra sua dimensão restrita; e a sociedade civil, que comporta as organizações com seus

projetos societários, que difundem as ideologias a partir dos aparelhos privados de hegemonia, como as igrejas, escolas, partidos, entre outros (GRAMSCI, 2011).

<sup>6</sup> Referimo-nos às contribuições na área de Serviço Social sobre a história da formação da Assistência Social no Brasil, desde a reconstrução da trajetória histórica das práticas e de sua incorporação como ação estatal (SPOSATI et al., 1992), passando pela leitura em torno das contradições sobre sua implantação (YAZBEK, 2004), da leitura crítica em torno da fetichização sobre a mesma (MOTA, 2010), entre outras contribuições distintas e relevantes.

<sup>7</sup> A noção de direitos a que nos referimos situa-se nos marcos contraditórios de sua construção social e histórica da Modernidade; a percebemos como uma noção positivada em relação às formas de opressão do modo de produção feudal e do regime político absolutista, mas marcada pela apropriação burguesa em torno do indivíduo liberal; traz, em sua narrativa, uma determinada promessa e concepção de ser humano e de liberdade a qual não se consolida nesta sociabilidade. Na medida em que a ideia de “liberdade” na nova ordem está assentada sobre práticas de colonialismo-escravista, patriarcais e sobre o estatuto da propriedade privada, fundam-se novas contradições insolúveis e particulares à Modernidade, determinando uma forma específica de democracia, a liberal. Para Coutinho (2006), esta apresenta limites concretos para assegurar o controle de todos os indivíduos sobre a vida social, na medida em que a divisão da sociedade em classes sociais impede que todos possam se apropriar dos frutos da riqueza socialmente produzida pelo trabalho. Essa leitura discorda da perspectiva marshaliana, a qual acredita ser possível compatibilizar cidadania e desigualdade.

<sup>8</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) criado nos anos de 1990, a partir de teóricos como Mahbub ul Haq, economista paquistanês e Amartya Sen, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), visando constituir parâmetros comparativos entre os países sob o argumento de mudar os critérios analíticos em torno do desenvolvimento centrados na economia para outros atributos, relacionados a análises sobre capacidades individuais e desenvolvimento de capital humano. Em contexto de total colapso das possibilidades de crescimento do capital, da ocorrência de duas grandes guerras mundiais e de conflitos em todo o mundo e de desigualdades profundas em um mundo que alcança seu mais alto grau de desenvolvimento tecnológico, essa passa a ser uma questão central no foco das políticas públicas de organizações internacionais, como as do Sistema ONU, e as de corte financeiro, como o Banco Mundial. O índice constitui-se de indicadores que articulam longevidade (expectativa de vida), escolaridade (anos de estudo) e renda *per capita*. Passa a ser uma das referências (e condicionalidade de assunção do mesmo como parâmetro) de financiamento de políticas públicas dessas instituições para países periféricos.

<sup>9</sup> Como mencionamos em nota anterior, o campo de estudos sobre políticas públicas é bastante vasto, especialmente considerando distintas perspectivas teóricas em disciplinas como Ciência Política e Sociologia. Para aproximação sobre perspectivas teóricas clássicas em interlocução interdisciplinar, consultar Capella (2005) e Souza (2006). Por um caminho distinto dessas leituras clássicas, focadas nas políticas públicas, consideramos fundamental a compreensão histórica e crítica sobre o surgimento do Estado moderno e das contradições entre as classes sociais na modernidade, para compreensão do sentido (e limite) das políticas públicas no modo de produção capitalista.

<sup>10</sup> Lowi (apud SECCHI, 2013) trabalha com a perspectiva de construção de tipologias, afirmando que existem quatro tipos de políticas públicas: as regulatórias, as distributivas, as redistributivas e as constitutivas. A tipologia, embora consiga definir diferenças entre as formas de resposta do Estado, realiza leitura sem considerar seus determinantes para sua constituição. A despeito das incompatibilidades quanto aos métodos analíticos, é fundamental conhecer as abordagens que vigoram no universo que têm determinado as formas de resposta do Estado burguês às expressões da questão social. Souza (2006) realiza bom mapeamento sobre o campo de conhecimento das políticas públicas.

<sup>11</sup> Há sinalizações de Marx no Capital (1988) para a base das contradições no modo de produção capitalista. Uma das centrais refere-se ao anúncio da democracia social burguesa, que apregoa um sistema de trocas de mercadorias pautado na liberdade e na igualdade, em oposição ao modo feudalista e que desemboca em processos desiguais e opressivos (HARVEY, 2011, p. 84). A explicação, centrada na contradição original entre as classes sociais, demonstra como a classe trabalhadora é expropriada do controle dos meios de produção.

<sup>12</sup> Alguns autores, particularmente do campo da geografia política, têm ocupado-se em investigar e em dar luz à relevância da dimensão espacial, bem como sua imbricada relação com a temporal. Um deles, em especial, tem desenvolvido com êxito em seus estudos uma “geografia histórica do capitalismo” (HARVEY, 2005, p. 144) e, na investigação sobre a geopolítica da crise financeira mundial de 2007, em “O enigma do capital” (HARVEY, 2011).

<sup>13</sup> Engels (2015), ao dialogar criticamente com Proudhon sobre o trato dispensado pelos gestores aos problemas de moradia na Alemanha, expõe os mecanismos de enfrentamento da chamada questão habitacional por parte da burguesia, partindo desta da lógica de assegurar as condições de desenvolvimento do capitalismo industrial. Por base, a burguesia utilizava ações filantrópicas articuladas à repressão e ao controle social sobre o território. Ver Sobre a Questão da Moradia (1983) e especificamente “Como resolve a burguesia a questão da habitação”, escritos de 1872.

<sup>14</sup> Para a construção dos valores e princípios que organizam a Modernidade, a afirmação da existência das dimensões de público – dos interesses comuns –, como algo distinto dos interesses particulares dos reis (como ressalta Maquiavel, em O Príncipe) e a necessária contraposição ao privado, como elemento fundamental e inviolável de reconhecimento dos direitos civis – para a leitura posterior e liberal de John Locke (1978) – nessa nova ordem, são pressupostos fundantes recuperados na teoria política clássica. Destarte, a dualidade entre público e privado estrutura formalmente a noção de republicanismo, da “coisa pública” a ser construída a partir da pactuação de mecanismos de ordenamento da sociedade.

<sup>15</sup> Como sabemos, a necessidade de garantia do estatuto da propriedade privada, do ordenamento do espaço urbano industrial, da centralidade do mercado como dinamizador das relações sociais lastreia o sentido das políticas públicas e da própria construção da noção de público a partir do século XVIII. Para maior aprofundamento, ver Engels (2015)

---

<sup>16</sup> Ler a Instrução Normativa 1/1997 sobre a celebração de convênios convênio. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN\\_STN\\_1\\_1997\\_Convenios/IN\\_stn\\_01\\_15jan1997\\_convencios.htm](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Convenios/IN_stn_01_15jan1997_convencios.htm)> Acesso em: 28 ago. 2018.

<sup>17</sup> Embora as organizações sem fins lucrativos existam no Brasil como figura jurídica desde o primeiro quartel do século XX, é nos anos de 1990 que é proposta a regulação da figura do “público não estatal”, expressa no Plano Diretor Administrativo de Reforma do Estado (BRASIL, 1995).

<sup>18</sup> A atribuição dessa distinção relaciona-se aos pressupostos da Política Nacional de Assistência Social, que cataloga as demandas existentes entre média e alta complexidade, tendo como parâmetro o Sistema Único de Saúde (SUS). Para maior aprofundamento consultar a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004).

<sup>19</sup> Parte das informações referenciam-se em dados oriundos do Censo SUAS (BRASIL, 2014) e das informações dos estudos de caso da pesquisa que origina esse artigo. No aprimoramento do que nomeia a estrutura sistêmica da Política, estruturam-se os seguintes equipamentos e instâncias de gestão: (i) Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) com Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), Equipe Volante, Benefícios Eventuais e Cadastro/Atualização cadastral, Gestão e Território, Articulação e Recursos Humanos; (ii) Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), comportando Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Abordagem Social, Gestão, Articulação e Recursos Humanos; (iii) Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centros POP), com as seguintes estruturas: Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, Serviço Especializado em Abordagem Social, Gestão, Articulação e Recursos Humanos; (iv) Unidades de Acolhimento; (v) Centros de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, com o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); (vi) Conselho Estadual e Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF); (vii) Gestão Estadual; (viii) Gestão Municipal.

<sup>20</sup> Aspecto indissociável dessa reflexão é a categoria de sociedade civil como “portadora material da figura social da hegemonia, enquanto esfera de mediação entre a infraestrutura econômica e o Estado em sentido restrito” (COUTINHO, 2000, p. 30). O conceito de sociedade civil, central em nossa pesquisa, é alvo de amplas disputas, em especial no que se refere às abordagens de matriz liberal e de outras que a definem, muitas vezes, como algo que se opõe ao Estado ou dissocia-se deste (ACANDA, 2006). Para Gramsci (2011), o Estado não é algo apartado da sociedade civil, tampouco tem relação de externalidade exposta em concepções que propalam, por exemplo, a noção de Estado “interventor”. Em uma das reflexões de Gramsci, a redução da perspectiva de Estado ao governo é lida por Gramsci em contexto de crítica à concepção liberal de Estado “guarda noturno”, à parte da sociedade, como aquele que “intervém” nos momentos necessários – como se fosse possível essa dissociação. O autor aponta para essa leitura como limitação a sua concepção ampliada de Estado. Na definição gramsciana, a concepção de Estado envolve, para além do aparelho de governo, o aparelho privado de hegemonia – necessariamente, as dimensões da sociedade civil articulada à sociedade política (GRAMSCI, 2011, p. 244-245).

<sup>21</sup> Lester Salamon (1998) e Alan Wolfe (1991) são cientistas sociais norte-americanos e os principais ideólogos do termo “terceiro setor”. São emblemáticas as suas definições expressão de projeto societário liberal, ao considerar que o terceiro setor é tão relevante para o século XXI quanto foi a existência dos Estados-Nação para o século XX. Este setor, segundo Salamon (1998), define-se pela constituição de rede de organizações privadas autônomas, uma vez que “as pessoas estão formando associações, fundações e instituições similares para prestar serviços sociais, promover desenvolvimento econômico local, impedir a degradação ambiental, defender direitos civis e procurar realizar inúmeros outros objetivos da sociedade ainda não atendidos e ou deixados sob a responsabilidade do Estado” (SALAMON, 1998, p. 5).

<sup>22</sup> Conforme nos lembra Ciconello (2007), o reconhecimento institucional das organizações sem fins lucrativos é seguido por regulações que asseguram imunidades e isenções tributárias para aquelas prestadoras de serviço, sendo a principal exigência que sirvam desinteressadamente à coletividade, atribuindo a isso a dimensão pública de sua existência. Na Constituição Federal de 1934 declara-se pela primeira vez a imunidade tributária aos estabelecimentos de educação gratuita, primária ou profissional. Em 1935 é criado o título de utilidade pública federal, qualificatório para as sem fins lucrativos.