

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

GISELE FERREIRA KRAVICZ

**A REPOSIÇÃO DO GERENCIALISMO NEOLIBERAL NA GESTÃO DOS
SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA -
PARANÁ: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MARCO REGULATÓRIO DAS
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL – LEI 13.019/2014**

PONTA GROSSA

2025

GISELE FERREIRA KRAVICZ

**A REPOSIÇÃO DO GERENCIALISMO NEOLIBERAL NA GESTÃO DOS
SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA-
PARANÁ: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MARCO REGULATÓRIO DAS
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL– LEI 13.019/2014**

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais Aplicadas, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Área de concentração: Cidadania e Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: História, cultura e cidadania.

Orientadora: Profa. Dra. Silmara Carneiro e Silva

PONTA GROSSA

2025

K91 Kravicz, Gisele Ferreira

A reposição do gerencialismo neoliberal na gestão dos serviços socioassistenciais no município de Ponta Grossa - Paraná: uma análise a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Lei 13.019/2014 / Gisele Ferreira Kravicz. Ponta Grossa, 2025.

394 f.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: História, Cultura e Cidadania), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Profa. Dra. Silmara Carneiro e Silva.

1. Gerencialismo neoliberal. 2. Gestão pública. 3. Assistência Social. 4. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Ci. 5. Serviços socioassistenciais. I. Silva, Silmara Carneiro e. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. História, Cultura e Cidadania. III.T.

CDD: 304

TERMO DE APROVAÇÃO

GISELE FERREIRA KRAVICZ

“A reposição do gerencialismo neoliberal na gestão dos serviços socioassistenciais no município de Ponta Grossa - Paraná: uma análise a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - LEI 13.019/2014 ”

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor(a) no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Assinatura pelos Membros da Banca:



Documento assinado digitalmente

SILMARA CARNEIRO E SILVA

Data: 02/05/2025 09:16:47-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Silmara Carneiro e Silva - UEPG-PR - **Presidente**

Documento assinado digitalmente



JUCIMERI ISOLDA SILVEIRA

Data: 08/05/2025 17:23:09-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Jucimeri Isolda Silveira – PUC-PR - **Membro Externo**

Documento assinado digitalmente



ELIANE CHRISTINE SANTOS DE CAMPOS

Data: 05/05/2025 09:43:55-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Eliane Christine Santos de Campos - UEL-PR – **Membro Externo**

Documento assinado digitalmente



LUIZ ALEXANDRE GONCALVES CUNHA

Data: 11/05/2025 20:29:00-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof . Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha – UEPG-PR – **Membro Interno**

Documento assinado digitalmente



SANDRA MARIA SCHEFFER

Data: 03/05/2025 11:41:52-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Sandra Maria Scheffer – UEPG-PR – **Membro Interno**

Profa. Dra. Olegna de Souza Guedes - UFAM-AM – **Suplente Externo**

Profa. Dra. Reidy Rolim de Moura – UEPG-PR – **Suplente Interno**

Ponta Grossa, 30 de abril de 2025.

*À memória dos meus pais, **Carmela** e **Nestor**, que sempre demonstraram a importância do conhecimento e nunca deixaram de me incentivar nos estudos.*

*Ao meu filho **Henrique**, pelo amor e compreensão. Você foi meu maior incentivo diário ao longo de todo o percurso do doutorado.*

AGRADECIMENTOS

A **Deus**, a força que rege o universo, por ser minha fortaleza e meu refúgio em todos os momentos de minha vida.

Ao meu esposo **Felipe**, pelo amor, carinho e incentivo diário durante todo o processo do doutorado. Agradeço por sempre me apoiar, incentivar e por compartilhar a vida comigo.

Ao meu filho **Henrique**, que cresceu juntamente com essa tese. Obrigada filho, pela paciência e cooperação sempre que foi necessário.

Ao meu irmão **Marcelo**, por estar sempre presente mesmo com a distância que nos separa.

À minha orientadora, **Silmara**, expresso minha profunda admiração e respeito. Obrigada por ser minha guia nesta jornada, por sua paciência, dedicação e sabedoria, que tornaram este processo mais leve e enriquecedor. Chego ao fim desse trabalho com a certeza que foi realizado com a profundidade e qualidade que ele exigiu. Tenho uma eterna admiração por sua competência, ética e por ser um exemplo de ser humano.

Aos **professores** do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, que contribuíram significativamente para minha caminhada e ao conhecimento.

Às minhas amigas e colegas de profissão: **Sandra Regina W. Cisco, Lucilia Lopes de Andrade, Taísa Gomes e Carla Bühner Sales Rosa**, que contribuíram para o meu desenvolvimento profissional durante este tempo de trabalho na Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa e me mostraram a importância do enfrentamento no cotidiano profissional, reafirmando a assistência social enquanto um direito.

Aos professores **Sandra Scheffer, Luiz Alexandre G. Cunha, Jucimeri Silveira, Eliane C. de Campos** e, que contribuíram de modo significativo para o desenvolvimento final desta tese.

À todas as **mães pesquisadoras** que, com maestria, conciliam a dedicação à pesquisa com as responsabilidades da maternidade, contribuindo de forma significativa para o avanço do conhecimento.

Aos **sujeitos da pesquisa**, que disponibilizaram seu tempo e conhecimentos e permitiram dar materialidade a este trabalho.

Aos **trabalhadores do SUAS** do município de Ponta Grossa, pela luta constante e pelo embate diário na defesa da Política de Assistência Social.

“Quem vive verdadeiramente não pode não ser cidadão, assumir um lado. Indiferença é apatia, parasitismo, velhacaria, não é vida. Por isso odeio os indiferentes [...] sou resistente, vivo, sinto na virilidade da minha consciência pulsar a atividade da cidade futura que estou ajudando a construir. Nela, a cadeia social não pesa sobre poucos, cada acontecimento não é devido ao acaso, à fatalidade, mas é obra inteligente dos cidadãos. Não há ninguém na janela contemplando enquanto alguns se sacrificam, se esvaem em sacrifício; aquele que permanece de plantão na janela para aproveitar daquilo que a atividade desses poucos alcança – ou para desafogar a própria desilusão vituperando o sacrificado – desfalece sem conseguir o que pretende. Vivo, tomo partido. Por isso odeio quem não o faz, odeio os indiferentes”. (GRAMSCI, 2020).

RESUMO

A presente tese tem como objetivo analisar as implicações do gerencialismo neoliberal na gestão dos serviços socioassistenciais da Política Pública de Assistência Social no município de Ponta Grossa – Paraná, a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Seus objetivos específicos são: refletir sobre as implicações do gerencialismo neoliberal na gestão dos serviços socioassistenciais a partir do MROSC no Brasil; compreender as implicações do uso dos instrumentos jurídicos do MROSC na gestão dos serviços socioassistenciais nas esferas municipais, no contexto do gerencialismo neoliberal; configurar a rede socioassistencial do município de Ponta Grossa, vinculada ao poder público municipal por meio dos instrumentos jurídicos previstos no MROSC, em sua relação com os objetivos da política pública de assistência social; e analisar os principais desafios do modelo de gestão proposto pelo MROSC para a oferta de serviços socioassistenciais à população usuária da política de assistência social, a partir da perspectiva dos gestores públicos e dos representantes das OSCs prestadoras desses serviços no município de Ponta Grossa. A pesquisa é de caráter qualitativo e se ancora no método materialista histórico-dialético, a partir da perspectiva marxista-gramsciana. Suas fases compreendem pesquisa bibliográfica, documental e de campo. O instrumento de coleta de dados é a entrevista semiestruturada, e a técnica de análise das informações empíricas é a análise de conteúdo de Laurence Bardin. A tese está subdividida em quatro capítulos, no modelo monográfico tradicional. Os resultados da pesquisa confirmam a tese de que houve uma reposição do gerencialismo neoliberal na gestão dos serviços socioassistenciais da política pública de assistência social a partir do MROSC no Brasil. Tal fenômeno se expressa pela manutenção da lógica de minimização do papel do Estado, mediante a transferência de responsabilidades pela operacionalização desses serviços à sociedade civil. Esse processo é particularmente evidente em municípios de grande porte, como Ponta Grossa, no Paraná, onde a rede de serviços socioassistenciais é majoritariamente composta por organizações da sociedade civil. Observa-se, nesse contexto, uma reposição do gerencialismo neoliberal, traduzido pela manutenção da transferência do Estado para as organizações da sociedade civil quanto a execução dos serviços públicos a partir do MROSC, sendo concomitante a uma atuação precária e superficial do poder público no fortalecimento técnico e político dessas organizações, diante de suas novas determinações. Assim, busca-se, com os resultados da presente pesquisa, contribuir para as discussões no meio acadêmico, fomentando o debate teórico-prático em torno do tema e para o aprimoramento da gestão da política pública de assistência social, especialmente no município de Ponta Grossa.

Palavras-chave: Gerencialismo neoliberal; Gestão Pública; Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil; Assistência Social; Serviços socioassistenciais.

ABSTRACT

The aim of this thesis aims is to analyze the implications of neoliberal managerialism on the Management of Social Assistance Services within the Public Social Assistance Policy in the municipality of Ponta Grossa, Paraná, based on the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC). Its specific objectives are: to reflect on the impacts of neoliberal managerialism on the management of social assistance services under the MROSC in Brazil; to understand the implications of using MROSC's legal instruments for managing Social Assistance Services at the municipal level in the context of neoliberal managerialism; to outline the social assistance network of Ponta Grossa, linked to the municipal public authority through the legal instruments established by the MROSC and its relation to the objectives of the public social assistance policy; and to analyze the main challenges of the management model proposed by the MROSC for delivering social assistance services to the beneficiaries of the social assistance policy, based on insights from public managers and representatives of Civil Society Organizations (CSO) providing these services in Ponta Grossa. This research follows a qualitative approach, grounded in the historical-dialectical materialist method from a Marxist-Gramscian perspective. The research phases include bibliographic, documentary, and field research, the primary data collection instrument is the semi-structured interview, and the data analysis technique follows Laurence Bardin's content analysis methodology. The thesis is structured into four chapters in the traditional monographic format. The findings confirm the thesis that neoliberal managerialism has been reintroduced into the management of social assistance services within the public social assistance policy through the MROSC in Brazil. This is reflected in the continued logic of minimizing the role of the state by transferring operational responsibilities for these services to civil society. This dynamic is particularly evident in large municipalities such as Ponta Grossa, where the social assistance network is predominantly composed of civil society organizations. a replacement of neoliberal managerialism, translated by the maintenance of the transfer of the State to civil society organizations regarding the execution of public services from the MROSC, receiving insufficient and superficial support from public authorities to strengthen their technical and political capacities in response to new regulations. Thus, this research seeks to contribute to academic discussions by fostering theoretical and practical debates on the subject and providing insights for the management of public social assistance policy, particularly in the municipality of Ponta Grossa.

Keywords: Neoliberal managerialism; Public Management; Regulatory Framework for Civil Society Organizations; Social Assistance; Social Assistance Services.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Fluxograma Rede Socioassistencial cofinanciada no município de Ponta Grossa	
	– 2022	38
Figura 2 -	Mapa territorial de abrangência CRAS, CECONS e Centros Dia – Ponta Grossa	288

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Produções de Teses e Dissertações no BDTD (2017 a 2022)	20
Quadro 2 -	Produções de Artigos Científicos	21
Quadro 3 -	Produções do Banco de Dissertações e Teses CAPES	22
Quadro 4 -	Sujeitos da pesquisa do Poder Público Municipal	36
Quadro 5 -	Serviços socioassistenciais representados na pesquisa, organizações da sociedade civil às quais estão vinculados e o tempo de atuação destas no município de Ponta Grossa – 2023	40
Quadro 6 -	Número de Sujeitos da Pesquisa do Poder Público e OSCs	40
Quadro 7 -	Comparação entre as principais características da política preconizada pelo SUAS, Governo Temer e Governo Bolsonaro	139
Quadro 8 -	Principais legislações e demais instrumentos normativos que regulamentam a relação entre Estado e OSCs, com interface no contexto da política de assistência social (1985 a 2016)	155
Quadro 9 -	As principais mudanças a partir da implantação do MROSC	168
Quadro 10 -	Perfil dos sujeitos de pesquisa – Poder Público e OSC	182
Quadro 11 -	Área de formação por nível de escolaridade dos sujeitos	182
Quadro 12 -	Prefeitos municipais de Ponta Grossa, cujas primeiras-damas exerceram função pública durante seus governos (1993-2024)	187
Quadro 13 -	Normatizações técnicas do PPM voltadas à operacionalização dos serviços socioassistenciais após o MROSC	204
Quadro 14 -	Decretos Municipais PSB e PSE (média e alta complexidade) envio do Relatório de Frequência dos Usuários	246
Quadro 15 -	Editais de Chamamento (2017 a 2022)	249

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Proporção do número de Termos de Colaboração - TC para cada 100 mil habitantes dos municípios de grande porte do Paraná (2022)	29
Gráfico 2 - População em Extrema Pobreza por faixa etária segundo Censo Demográfico do IBGE 2010	212

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Número de OSC no Estado do Paraná, por atividade econômica (2024)	177
Tabela 2 -	Parcerias entre poder público e OSCs dos municípios de grande porte do interior do Estado do Paraná em 2022	179
Tabela 3 -	Número de famílias cadastradas no Cadastro Único em Ponta Grossa	213
Tabela 4 -	Número de pessoas cadastradas no Cadastro Único em Ponta Grossa	213
Tabela 5 -	Cadastro Único por Grupos Populacionais Tradicionais Específicos em Ponta Grossa	213
Tabela 6 -	Total de beneficiários do BPC (comparativo 2023 a 2024) em Ponta Grossa	214
Tabela 7 -	Serviços da Rede Socioassistencial de Ponta Grossa ofertados por Unidades Públicas (2024)	215
Tabela 8 -	Pessoas cadastradas no CadÚnico, com dados extraídos no mês de janeiro de 2024, separadas por território de abrangência de cada CRAS e por faixa de renda	216
Tabela 9 -	Perfil das famílias atendidas no CRAS- 2024	218
Tabela 10 -	Registro Mensal de Atendimentos do CREAS- Anual 2024	220
Tabela 11 -	OSC que executavam serviços na área da assistência social por meio de convênio em 2010	227
Tabela 12 -	Unidades Públicas e serviços governamentais monitorados (rede socioassistencial governamental) – Ponta Grossa – 2010	233
Tabela 13 -	Serviços da Rede Socioassistencial de Ponta Grossa ofertados pelas OSCs com TC (2022)	238
Tabela 14 -	Apresentação da natureza e segmentos de atuação das OSC em Ponta Grossa 2024	240
Tabela 15 -	Demonstrativos de Recursos Federais SUAS repassados ao município de Ponta Grossa em 2023	242
Tabela 16 -	Recursos previstos no Plano Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa – 2023	244
Tabela 17 -	Relatório de Cumprimento de Metas Anual referente ao exercício de 2018	249
Tabela 18 -	Relatório de Cumprimento de Metas Anual referente ao exercício de 2019	253
Tabela 19 -	Relatório de Cumprimento de Metas Anual referente ao exercício de 2020	256
Tabela 20 -	Relatório de Cumprimento de Metas Anual referente ao exercício de 2021	259
Tabela 21 -	Relatório de Cumprimento de Metas Anual e Análise dos Termos de Colaboração 2022-2023 (exercício até junho de 2023)	262
Tabela 22 -	Metas pactuadas com as OSCs no período de 2017 a 2022 no município de Ponta Grossa	272

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAPI	Associação Amigos da Pessoa Idosa
AC	Acordo de Cooperação
ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
AMA	Abrigo Municipal para Adolescentes
BDTD	Biblioteca de Dissertações e Teses
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEBAS	Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social na Área de Educação
CECON	Centro de Convivência
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DNC	Departamento Nacional da Criança
DTVM	Divisão de Transferências Voluntárias Municipais
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
FASPG	Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEDC	Instituto Educacional Duque de Caxias
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NAF	Novo Arcabouço Fiscal
NEP/SUAS	Núcleo Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social
NIS	Número de Identificação Social
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica- Sistema Único de Assistência Social
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações Sociais de Interesse Público
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Proteção e Atenção integral à Família
PCD	Pessoa com Deficiência
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PETI	Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil
PCS	Programa Comunidade Solidária
PIS	Programa de Integração Social
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PPM	Poder Público Municipal
PPP	Parcerias Público-Privadas
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
REUNI	Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAM	Serviço Assistência ao Menor
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SOS	Serviço de Obras Sociais
SPSBD	Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio
STF	Supremo Tribunal Federal
STVM	Sistema de Transferências Voluntárias Municipal

SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TC	Termo de Colaboração
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TF	Termo de Fomento
TNSS	Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	17
CAPÍTULO 1 – A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O TRANSFORMISMO NO BRASIL: REFLEXÕES A PARTIR DA PERSPECTIVA MARXISTA-GRAMSCIANA.....	44
1.1 ESTADO AMPLIADO E HEGEMONIA NO PENSAMENTO GRAMSCIANO.....	45
1.2 A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O TRANSFORMISMO NO BRASIL: ENTRE O MODELO PATRIMONIALISTA E BUROCRÁTICO.....	74
CAPÍTULO 2 – O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC) NO CONTEXTO DA GESTÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO BRASIL.....	97
2.1 O GERENCIALISMO NEOLIBERAL COMO MODELO DE GESTÃO NO ESTADO BRASILEIRO.....	97
2.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA E A REAFIRMAÇÃO DO GERENCIALISMO.....	122
CAPÍTULO 3 – A GESTÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO MROSC E DA (RE)CONFIGURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS.....	174
3.1 ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO MROSC NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: O QUE MUDOU NO PROCESSO DA GESTÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS?.....	184
3.2 ANÁLISE DA (RE)CONFIGURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA.....	211
CAPÍTULO 4 – A REPOSIÇÃO DO GERENCIALISMO NEOLIBERAL E A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA CONTRAMÃO DA MARCHA: UMA ANÁLISE DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO DO MROSC	279

4.1	A REPOSIÇÃO DA GESTÃO GERENCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA.....	280
4.2	NA CONTRAMÃO DA MARCHA: EM DEFESA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	320
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	345
	REFERÊNCIAS.....	357
	APÊNDICE A - ROTEIRO DA PESQUISA DOCUMENTAL	372
	APÊNDICE B - ROTEIRO DA ENTREVISTA APLICADA AOS SUJEITOS DA PESQUISA PODER PÚBLICO MUNICIPAL	382
	APÊNDICE C - ROTEIRO DA ENTREVISTA APLICADA AOS SUJEITOS DA PESQUISA REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	387
	APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO (T.C.L.E)	392

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente pesquisa tem como temática as relações entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), no âmbito da gestão da Política de Assistência Social no município de Ponta Grossa – Paraná.

O interesse da pesquisadora pela temática não é recente e decorre de sua trajetória profissional. Durante o exercício da profissão em Serviço Social, no contexto da política de assistência social no município de Ponta Grossa, foi possível se aproximar das relações institucionais entre as OSCs e o poder público municipal, identificando suas contradições e relações de força, muitas vezes contrárias aos valores ético-políticos da profissão de assistente social. Entre outras questões, observou-se que a atuação das OSCs na política de assistência social municipal possibilita a desoneração financeira do poder público na execução dos serviços socioassistenciais. Esse fator reforça a lógica de desresponsabilização do Estado, transferindo para a sociedade civil a responsabilidade pelo enfrentamento da questão social, nos moldes do que ocorreu nos anos 1990, com a contrarreforma neoliberal (Montaño, 2010).

O MROSC trouxe uma nova perspectiva para o estabelecimento de parcerias entre as OSCs e o poder público, ao estruturar as formas de repasse de recursos financeiros e estabelecer novos procedimentos para a operacionalização dessas parcerias. Legalmente, o MROSC permitiu uma abrangência nacional, integrando a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Entre as mudanças introduzidas, destacam-se o chamamento público, que estabelece maior transparência por meio da publicação de editais, a facultatividade da contrapartida, a possibilidade de manifestação de interesse social e a permissão para que OSCs e movimentos sociais elaborem propostas e as apresentem ao órgão gestor.

Antes da implementação do MROSC, as parcerias eram firmadas por meio de convênios¹, conforme a Lei nº 11.578/2007 e outras legislações² específicas que

¹ Pode ser definido como o instrumento jurídico que orienta a transferência de recursos públicos entre órgãos do governo, com o objetivo de executar programas de interesse coletivo. Estes podem ser: realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens em regime de mútua cooperação, tendo como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública e, do outro, também um órgão ou entidade da administração pública (Enap, 2019.)

² Convênios pela Lei 8.666/1993, Contrato de Repasse Lei 11.578/2007, Termo de Cooperação Decreto 3.541-R /2014, Contrato de Gestão Lei 9.637/1998.

regulamentavam o repasse de recursos financeiros para as OSCs. Esses convênios estabeleciam critérios para a execução dos repasses, tais como: a definição de um valor limite de aplicação por projeto e por entidade; a exigência de que o objeto social da entidade fosse coerente com o projeto e com os recursos recebidos; e a obrigatoriedade de um funcionamento regular mínimo de três anos.

Outra questão relevante refere-se ao número de metas³ pactuadas para a execução do serviço. No caso do município de Ponta Grossa, essa quantidade era determinada pelas OSCs, e não pelo órgão gestor. Ademais, mesmo que o município dispusesse de relatórios de acompanhamento da rede socioassistencial ou de diagnósticos sociais apontando as necessidades locais, esses dados não eram considerados, pois as OSCs atendiam conforme sua própria capacidade e necessidade organizacional. Nesse cenário, portanto, os interesses das OSCs prevaleciam sobre as demandas municipais.

Desta maneira, cabe indagar: com o advento do MROSC, houve mudanças significativas nas parcerias estabelecidas com as OSCs? Será que o MROSC contribuiu para que houvesse uma mudança de paradigmas no modo de operar as referidas parcerias ou manter-se-ia a lógica das relações de poder estabelecidas anteriormente, entre os interesses e necessidades das OSCs e do poder público, por meio do processo de terceirização?

Além disso, a implantação do MROSC possibilitou a definição do público-alvo da assistência social, especificando quem deveria ser atendido pelas OSCs, ou seja, o público prioritário da assistência social. No modelo de parceria que antecedeu o MROSC, eram as OSCs que definiam como e quem iriam atender, não atendendo, muitas vezes, o público prioritário.

Mediante tais problematizações, o objetivo geral desta pesquisa é analisar as implicações do gerencialismo neoliberal para a gestão dos serviços socioassistenciais da Política Pública de Assistência Social no município de Ponta Grossa – Paraná, a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.

Seus objetivos específicos são: refletir sobre as implicações do gerencialismo neoliberal para a gestão dos serviços socioassistenciais a partir do MROSC no Brasil; compreender as implicações do uso dos instrumentos jurídicos do MROSC para a gestão dos serviços socioassistenciais nas esferas municipais, no contexto do

³ A meta refere-se ao número de vagas disponíveis para o atendimento dos usuários da assistência social.

gerencialismo neoliberal; configurar a rede socioassistencial do município de Ponta Grossa, vinculada ao poder público municipal, através dos instrumentos jurídicos presentes no MROSC, na sua relação com os objetivos da política pública de assistência social; analisar os principais desafios do modelo de gestão proposto pelo MROSC para a oferta de serviços socioassistenciais à população usuária da política de assistência social, a partir dos gestores públicos e dos representantes das OSCs prestadoras desses serviços no município de Ponta Grossa.

A delimitação temporal teve como recorte a implantação do MROSC em Ponta Grossa no ano de 2017. Foram analisados, portanto, os Relatórios de Monitoramento, os Termos de Colaboração, os planos de trabalho e demais documentações, sendo definidos os cinco anos de exercício, de 2017 a 2022. A definição temporal objetivou ter como parâmetro as mudanças realizadas a partir do referido MROSC, período durante o qual foram realizados três termos de colaboração do poder público municipal com as OSCs.

No que se refere ao estado da arte, foi realizada uma pesquisa bibliográfica a partir de um levantamento e catalogação de teses e dissertações da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), plataforma de periódicos SciELO Brasil e CAPES Periódicos no ano de 2022.

Quanto à categoria do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, foram encontrados 32 trabalhos na BDTD, sendo 2 (duas) teses e 30 dissertações. Entretanto, apenas 6 (seis) dissertações abordam o MROSC e a relação com a Assistência Social. Os demais trabalhos abordam o MROSC a partir de áreas do conhecimento: 2 (duas) teses Administração, e os demais trabalhos de dissertação: 2 (dois) Saúde, 2 (duas) Educação, 6 (seis) Administração, 4 (quatro) Direito, 1 (um) Educação Física.

Com a aplicação dos descritores, contendo apenas a sigla “MROSC” e “Assistência Social” 6 (seis) dissertações; “MROSC” e “Rede Socioassistencial” 2 (duas) dissertações; “MROSC” e “Serviços Socioassistenciais” 3 (três) dissertações). Esses dados estão apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Produções de Teses e Dissertações no BDTD (2017 a 2022)

Título do Artigo	Ano	Tipo de Produção/Instituição	Autores	Temática
Avanços da democracia? parcerias entre Estado e Sociedade Civil no Brasil do pré-golpe: a percepção dos agentes públicos do governo federal e o novo	2017	Dissertação	Leticia Schwarz	Analisa a percepção dos gestores federais sobre possíveis avanços e conquistas nas relações entre Estado e Sociedade no Brasil no contexto que antecede a aprovação do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, o MROSC (Lei 13.019/2014).
A gestão da parceria/supervisão técnica em serviço socioassistencial contratado na cidade de São Paulo	2018	Dissertação	Estefani Clementino da Rocha	O estudo se dedicou a identificar as formas do fazer profissional do Gestor da Parceria/Supervisor Técnico de serviços socioassistenciais contratados na cidade de São Paulo, bem como suas principais frentes de atuação, por meio da análise de atos normativos publicados pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).
As capacidades institucionais e a implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: um estudo de caso da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo	2019	Dissertação	Beatriz Soares Benedito	Busca analisar como se deu a adaptação do município de São Paulo ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, Lei nº 13.019/2014.
A implementação do Sistema Único de Assistência Social na região metropolitana de Porto Alegre a partir do marco regulatório das organizações da sociedade civil.	2019	Dissertação	Taciana Barcelos Rosa	Descreve de que forma está ocorrendo o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), através das redes socioassistenciais a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).
A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na assistência social do município de São Paulo: uma análise dos discursos de profissionais do SUAS	2020	Dissertação	Maria Fernanda Aguilar Lara	Analisa os discursos de profissionais do SUAS acerca do processo de implementação do marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC) na assistência social do município de São Paulo.
Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): alterações na rede de serviços socioassistenciais da região do Butantã da cidade de São Paulo.	2021	Dissertação	Thyago Augusto de Carvalho	desvela como as recentes alterações nas legislações de parcerias interferem na execução da política pública de Assistência Social. Para isso, o enfoque é dado no cotidiano concreto da rede de serviços socioassistenciais, a partir da perspectiva dos trabalhadores da região do Butantã.

Fonte: BRASIL. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 15 abr. 2023.

Na plataforma SciELO Brasil, foi utilizado o descritor “Marco Regulatório”, pois ao colocar o descritor pela sigla ou por extenso MROSC, o resultado é nulo. Dessa forma, realizou-se a catalogação dos artigos utilizando os mesmos critérios (descritor) para a BDTD e SciELO Brasil. Foram encontrados 38 trabalhos, sendo apenas 1 (um) vinculado à Assistência Social, 3 (três) voltados para a política de educação, 2 (dois) à comunicação social e 1 (um) à área de saúde. Os demais 31 trabalhos possuem uma diversidade de temas, não abordando o MROSC, mas outras questões em que as palavras “marco regulatório” aparecem, como: marco civil, regulação do governo, desafios regulatórios, dentre outros.

O artigo encontrado na SciELO Brasil e que aborda o MROSC discute os processos deliberativos de regionalização dos serviços de Proteção Social Especial e como o poder de agenda é distribuído entre os entes em um espaço corporativo chamado Comissão Intergestora Tripartite, conforme o Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Produções de Artigos Científicos

Título do Artigo	Ano	Tipo de Produção	Autores	Temática
Quando cooperação e centralização se combinam: um estudo de caso da política de assistência social	2022	Artigo	Rodrigo Moraes Lima Delgado Ciro Campos Christo Fernandes Pedro Lucas de Moura Palotti	Analisa o processo deliberativo que define as regras de regionalização dos serviços de proteção especial da assistência social. Esses serviços lidam com situações tais como violência doméstica e trabalho infantil. Eles são objeto de um esforço de construção do modelo de gestão tripartite envolvendo União, estados e municípios no âmbito do Sistema Único de Assistência Social

Fonte: BRASIL. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações. Disponível em: <https://search.scielo.org/?q=Marco+regulat%C3%B3rio&lang=pt&filter%5Bin%5D%5B%5D=sc>. Acesso em: 15 abr. 2023.

Na CAPES Teses e Dissertações, foram encontrados 21 trabalhos a partir da utilização do descritor “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil” e 14 trabalhos utilizando o descritor “MROSC”. Ao vincular o descritor “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil” AND “Assistência Social”, foram encontrados 6

trabalhos; sendo 2 (dois) teses, 1 (um) tese de autoria de Izamar Silva Pereira com o objetivo de discutir o fundo público da assistência social a partir do MROSC e 1 (um) tese de Patrícia Lane Araújo Reis que tratou da dinâmica entre as OSCs e o Estado com enfoque na participação social. Ainda foram encontradas 4 dissertações, as quais já constam no Quadro 1, sendo de autoria de: Maria Fernanda Aguilar Lara, Thyago Augusto de Carvalho, Beatriz Soares Benedito e Taciana Barcelos Rosa. No Quadro 3, apresentam-se as teses já mencionadas:

Quadro 3 – Produções do Banco de Dissertações e Teses CAPES

Título do Artigo	Ano	Tipo de Produção/Instituição	Autores	Temática
Precarização da Assistência Social e privatização do fundo público: o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil em análise	2018	Tese	Izamar Silva Pereira	Estuda a Precarização da Assistência Social e Privatização do Fundo Público: o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil em Análise (MROSC).
Democracia e participação social no âmbito das relações entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil: análise do contexto brasileiro pós Marco Regulatório	2021	Tese	Patrícia Lane Araújo Reis	Busca compreender as dinâmicas relacionais entre as Organizações da Sociedade Civil – OSCs e o Estado, na perspectiva do fortalecimento da participação social e da democracia pós-implementação da Lei no 13.019/2014.

Fonte: BRASIL. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> Acesso em: 15 abr. 2023.

Os trabalhos analisados possuem uma diversidade de abordagem sobre o MROSC. Já os trabalhos voltados para a área da Assistência Social, buscam analisar as especificidades e relações entre os sujeitos, serviços, fundo público, dentre outros. Dessa forma, a partir do estado da arte voltado ao tema da presente pesquisa, não foram encontrados trabalhos científicos que abordassem diretamente o objeto de estudo desta tese.

A presente pesquisa mostra-se original, portanto, ao focar a discussão do MROSC em interface com a Política de Assistência Social e a rede socioassistencial

formada pelas OSCs em um contexto local, o município de Ponta Grossa, agregando ao estudo a reflexão sobre este modelo gerencial que reitera a desresponsabilização do poder público na execução dos serviços vinculados à Assistência Social.

É importante ressaltar que a implantação do MROSC foi um processo que iniciou no ano de 2007, a partir das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) das Organizações Não Governamentais (ONGs). Conforme aponta o Relatório Final da CPI (Brasil, 2010, p. 70):

Do ponto de vista da forma e da natureza jurídica das ONGs, o marco legal existente no Brasil se caracteriza pela sua insuficiência, pela sua imprecisão e talvez mesmo pela sua inadequação, daí porque, a meu ver, é extremamente oportuno o momento em que vem esta Comissão, esta CPI, na medida em que nós possamos esperar dela um trabalho propositivo, um trabalho com resultados concretos.

Deste modo, o MROSC surgiu a partir das reivindicações da sociedade civil, com o objetivo de avançar para uma gestão democrática das relações de parceria entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil, na direção da garantia de direitos. Além disso, buscou melhorar a gestão dos recursos públicos, estabelecendo os princípios de transparência e eficiência na administração dessas parcerias. Outra questão importante foi garantir a segurança jurídica das organizações e, por fim, fortalecer a participação social.

Entretanto, embora o MROSC tenha sido pensado na direção do aprimoramento das relações democráticas no contexto da gestão pública, a sua implantação não se fez isenta das determinações impostas pelo neoliberalismo que, desde a década de 1990, vem impactando diretamente na gestão pública do Estado brasileiro, mediante a adoção do modelo gerencialista, a partir do qual a racionalidade econômica do Estado prevalece em face de suas obrigações no campo dos direitos sociais.

De acordo com Anderson (1995), o neoliberalismo teve início após a II Guerra Mundial, na Europa e na América do Norte, países capitalistas. O neoliberalismo atuou como uma reação teórica e política contra os estados intervencionistas e voltados ao bem-estar social. A proposta neoliberal prevê manter um Estado forte, rompendo com os sindicatos e no controle do dinheiro, mediante os gastos sociais e intervenções econômicas. Com isso, os governos manteriam a estabilidade econômica. Outra questão seria a criação de um exército de reserva de trabalho, buscando desmobilizar

os sindicatos. Ainda eram necessárias as reformas fiscais, objetivando reduzir impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Nesse contexto, entre outras questões, a proteção social pública e a participação social democráticas são mitigadas, e o gerencialismo estatal se fortalece, em defesa da estabilidade econômica dos governos.

A regulamentação das interfaces de atuação entre o Estado e a sociedade civil, no contexto das políticas públicas, nunca foi historicamente uma tarefa fácil, pois esta reflete o conteúdo econômico-político de suas relações, e isso reflete diretamente na gestão das políticas públicas, com avanços e retrocessos na garantia de direitos e nas condições de oferta de serviços à população. Esse é um processo histórico que exige, além de boa vontade política, uma série de outros fatores que nem sempre se alinham em favor de resultados que assegurem direitos. Ao contrário, reflete os particularismos próprios dos diferentes interesses presentes na sociedade civil. Por isso, cada conquista rumo ao aperfeiçoamento da gestão deve ser observada com atenção, analisada em seus detalhes e reconhecida em suas contradições, a fim de identificar os pontos essenciais para uma avaliação justa de seus avanços e desafios.

Diante disso, ao considerar os primeiros anos de gestão dos serviços socioassistenciais no Brasil, a partir da regulamentação proposta pelo MROSC, e suas implicações nas diversas esferas político-administrativas – nacional, estadual e municipal –, esta pesquisa levou em consideração a necessidade de analisar suas implicações no âmbito das esferas municipais, questionando acerca de como o neoliberalismo continuou impactando na gestão dos serviços socioassistenciais, a partir desse novo cenário jurídico-político proposto pelo MROSC. Para tanto, focou-se na realidade de um município de grande porte⁴ da região dos Campos Gerais, no Estado do Paraná: o município de Ponta Grossa. Levou-se em consideração o fato de que, neste município, assim como em outros municípios de porte semelhante no estado, conforme será possível verificar mais abaixo, a operacionalização dos serviços socioassistenciais ainda recai, majoritariamente, sobre a sociedade civil.

⁴ De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004) os municípios de grande porte são aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias). Dentre suas características estão a estruturação econômica, polos de regiões e sedes de serviços mais especializados. Possuem mais oportunidades de emprego e oferecem maior número de serviços públicos, contendo também mais infraestrutura. Entretanto, são os municípios que por congregarem o grande número de habitantes e, assim, atraem grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades são consideradas mais escassas, outra questão é a apresentação de serviços das várias áreas de políticas públicas.

Mediante o exposto e considerando o conjunto de argumentos que foram construídos ao longo do desenvolvimento da presente pesquisa, a tese que se sustenta é a de que: Embora o MROSC tenha sido uma reivindicação da sociedade civil por mudanças na forma de gestão das relações entre Estado e Organizações da Sociedade Civil, na tentativa de avançar na direção de uma gestão democrática e garantidora de direitos no Brasil, verifica-se que, no contexto da gestão dos serviços socioassistenciais, houve uma reposição das determinações do gerencialismo neoliberal, ocorrido pela reafirmação do conservadorismo, a partir dos governos de extrema direita, o qual implicou na manutenção da lógica de minimização do papel do Estado refletindo na gestão da política pública de assistência social, que manteve a lógica de transferência de responsabilidades pela operacionalização dos serviços socioassistenciais à sociedade civil, no contexto posterior ao MROSC, como é o caso do município de Ponta Grossa, no Paraná, no qual a rede de serviços socioassistenciais é, majoritariamente, composta por organizações da sociedade civil, em relação às quais se verifica, por um lado, uma intensificação do controle público gerencial na gestão e execução dos referidos serviços e, por outro, uma precária e superficial atuação do poder público para o fortalecimento técnico e político dos trabalhadores do SUAS e das organizações da sociedade civil, em face de suas novas exigências. Esse cenário limita o potencial ético-político do próprio Estado e da sociedade civil em contribuir para o fortalecimento da assistência social, enquanto uma política pública democrática.

Embora autores como Breen, Dunn e Sidel (2019) apontem que a relação entre Estado e sociedade civil no Brasil seja caracterizada por um cenário de cooperação, eles alertam que essa dinâmica pode oscilar de acordo com a temperatura do ambiente político, podendo se tornar hostil ou instável. No contexto das políticas públicas sociais, P. A. P. Pereira (2020) observa que, nos últimos anos, a política social no Brasil tem transitado de um *ethos* solidário — aquele desejado e conquistado a partir da Constituição Federal de 1988 — para um *ethos* individualista-moralizante. Esse movimento reflete o ambiente de intenso recrudescimento das relações democráticas no país, impulsionado pelo avanço da extrema-direita e suas ideias, que se materializaram em um período de mais de um governo, especialmente durante os mandatos de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

Esse cenário impactou diretamente as relações entre Estado e sociedade civil, reverberando também na gestão das políticas públicas sociais. Nesse contexto, torna-

se relevante analisar a gestão dos serviços socioassistenciais, especialmente à luz do MROSC, para identificar como as proposições desse marco têm se materializado na realidade concreta. Em nossa visão, o ambiente de hostilidade às políticas sociais se intensificou durante os governos de Temer e Bolsonaro e continua instável, sob este aspecto, durante o novo governo Lula, ainda que exista neste uma nítida tentativa de reequilíbrio de forças na direção da estabilidade nas provisões do SUAS, devido às determinações do neoliberalismo e à dificuldade de superação do modelo gerencialista que persiste, ainda que com variações, em diferentes governos. Esse processo é atravessado pela retomada do conservadorismo na sociedade brasileira e seus impactos nas estruturas do Estado.

Mediante o delineamento acima exposto, para desenvolver a presente pesquisa de tese, os procedimentos metodológicos adotados tiveram como ponto de partida a pesquisa qualitativa, de caráter exploratório. A pesquisa qualitativa “[...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (Minayo, 2009, p. 21). Além disso, é indispensável pensar na fundamentação teórica, pois é preciso que o pesquisador tenha conhecimento daquilo que já existe construído sobre o objeto, nas palavras de Munhoz (2006, p. 32), “[...] para poder iniciar o caminho de desvelar sua essência naquela situação específica”.

O método que dá sustentação à construção da presente tese é o método materialista histórico-dialético, a partir da perspectiva marxista-gramsciana. O referido método oferece uma explicação da realidade; a compreensão dialética possibilita a compreensão do “real”, apreendendo suas aproximações e contradições. Assim, cada novo fenômeno:

[...] tem-se que empreender sempre o caminho da aparência (do concreto sensível, caótico, abstrato porque pouco se sabe dele) à essência (ao concreto pensado porque dele se conhece as múltiplas determinações, e também abstrato, mas, nesse momento, abstrato num outro sentido, porque se constituiu enquanto construção mental sobre a realidade, construção mental determinada a partir dessa mesma realidade) (Munhoz, 2006, p. 29).

Deste modo, considera-se que o método materialista histórico-dialético implica:

[...] uma revisão e em uma reflexão crítica e totalizante porque submete a análise toda interpretação pré-existente sobre o objeto de estudo. Traz como necessidade a revisão crítica e conceitos já existentes a fim de que sejam incorporados ou superados criticamente pelo pesquisador. Trata de chegar à

essência das relações, dos processos e das estruturas, envolvendo na análise também as representações ideológicas, ou teóricas construídas sobre o objeto em questão (Lima; Miotto, 2007, p.7).

Em referência ao processo dialético existente entre a teoria e a realidade, Munhoz (2006) orienta para compreender o processo de desvelamento da realidade. Este processo pode ser concebido por meio de perguntas, as quais necessitam ser construídas à luz de uma fundamentação teórica, considerando o movimento entre o particular/singular.

Assim, outro procedimento utilizado é a pesquisa bibliográfica, que pode ser definida como “[...] um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório” (Lima; Miotto, 2007, p.3). Além disso, considera-se na pesquisa bibliográfica algumas etapas fundamentais, como: leitura do reconhecimento do material, leitura exploratória, seletiva, reflexiva e interpretativa do material. Considerando o exposto, buscou-se trabalhar com autores marxistas, considerando a necessidade de compreensão crítica do objeto de estudo. Dentre os principais autores trabalhados, estão: Karl Marx, Antonio Gramsci, Christine Buci-Gluckmann, Carlos Nelson Coutinho, Giovanni Semeraro, Ivete Simionatto, Evelina Dagnino e Carlos Montaña.

Ainda é importante acrescentar os autores da área do Direito e da Administração, uma vez que o objeto de estudo aborda os aspectos legais do MROSC e os modelos de gestão pública, adotados historicamente no Brasil. Os autores referenciados foram: Rodrigo de Souza Filho, Claudio Gurgel, Marcelo D. Figueredo Torres, Eduardo Fagnani, Fernando Filgueiras, dentre outros.

Na construção do referencial teórico, foi necessário definir categorias de estudo. Estas são fundamentais para que o pesquisador possa, a partir da visão de mundo por ele privilegiada, expressar, por meio de uma postura teórico-metodológica, as categorias de análise (Munhoz, 2006), estabelecendo com elas um diálogo articulado. Quanto ao processo de categorização, com vistas a compreender melhor o objeto de estudo, as categorias teóricas que estão diretamente relacionadas à construção da presente tese são: Estado ampliado, Sociedade civil, hegemonia, aparelhos privados, correlação de forças e subalternidade. A partir destas categorias fundamentais para a exposição dos pressupostos teóricos marxistas-gramscianas que dão sustentação à presente tese, buscou-se estabelecer a relação com outras

categorias teóricas igualmente importantes para a sua elucidação, como: governo, poder público municipal, organizações da sociedade civil e gestão de política social.

As categorias possibilitam que o pesquisador compreenda o seu objeto de estudo; a partir desse processo de reflexão, as categorias de análise emergem no processo de conhecimento de uma determinada realidade. As categorias “[...] refletem as propriedades essenciais dos objetos, dos fenômenos, e constituem também expressão abstrata das relações sociais que os homens constroem e vivem” (Munhoz, 2006, p. 34).

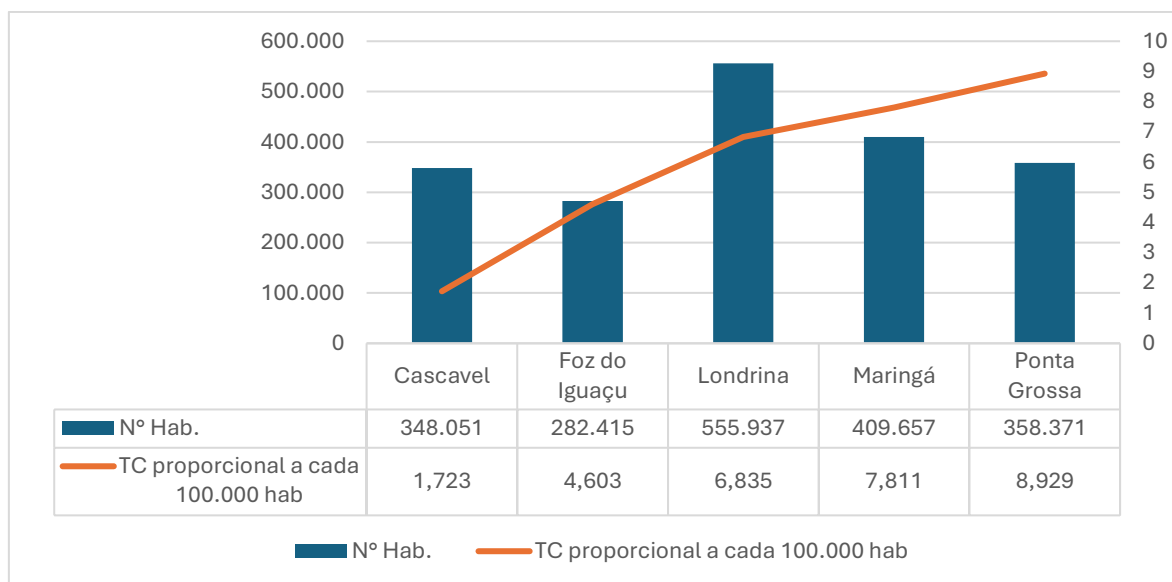
Outra etapa importante da pesquisa é a pesquisa documental, a qual recorre a materiais que ainda não receberam o devido tratamento analítico, sendo considerados como fontes primárias. Dentre os materiais, estão a análise de legislações relacionadas ao MROSC e à assistência social, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e outros documentos oficiais da referida política pública, leis, decretos, diretrizes, Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Lei que regulamenta o MROSC, além de documentos de orientação correlatos e instrumentos de gestão previstos no MROSC, ou seja, termos de colaboração, fomento e cooperação técnica e os Relatórios de Metas dos Serviços Socioassistenciais do município de Ponta Grossa.

A delimitação espacial foi o município de Ponta Grossa. Trata-se de um município considerado de grande porte e está situado na região dos Campos Gerais, no Segundo Planalto paranaense, com área territorial de 2.054,732 km². No que se refere à densidade demográfica, possui taxa de 150,72 hab/km², a 20^a no Estado e a 466^a no país (IBGE, 2010). De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ponta Grossa conta com uma população estimada de 358.371 pessoas, sendo o 4^o município de maior população do estado do Paraná, de acordo com o último censo demográfico de 2022. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0,763, o que classifica o município com uma faixa de desenvolvimento humano alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Apenas 2% da população é rural e 98% é urbana (IBGE, 2022). Já o índice de Gini, que mede a concentração de renda domiciliar per capita referente ao município de Ponta Grossa, é de 0,5437, referente ao ano de 2010.

A referida escolha levou em consideração, conforme exposto anteriormente, o fato de Ponta Grossa ser um município de grande porte que, em comparação aos demais municípios de mesmo porte no Estado do Paraná, apresenta uma prevalência

na prestação de serviços socioassistenciais por meio das OSC. Tal prevalência foi constatada a partir de pesquisa exploratória realizada junto aos respectivos municípios do Paraná, conforme se evidencia no Gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1- Proporção do número de Termos de Colaboração - TC para cada 100 mil habitantes dos municípios de grande porte do Paraná (2022)



Fonte: A autora

No Gráfico 1, foram selecionados os municípios de grande porte do Estado do Paraná: Londrina (555.937 hab.), Maringá (409.657 hab.), Ponta Grossa (358.371 hab.), Cascavel (348.051 hab.) e Foz do Iguaçu (282.415 hab.), com exceção de Curitiba (1.773.733 hab.), que se configura como metrópole, e o município de São José dos Pinhais (329.222 hab.) da região metropolitana. Requisitou-se que os referidos municípios informassem o número de Termos de Colaboração efetivados junto às OSCs quanto à execução de serviços socioassistenciais.

A partir da coleta dos dados, foi realizada uma análise do número de Termos de Colaboração (TC) de cada um dos municípios, a partir do percentual de 100 mil habitantes. De acordo com os resultados obtidos, o município de Ponta Grossa foi o que possui o maior número de TC a cada 100 mil habitantes, com uma taxa de 8,929, seguido por Maringá, com uma taxa de 7,811; depois por Londrina, com uma taxa de 6,835; por Foz do Iguaçu, com uma taxa de 4,603; e, em último lugar, Cascavel, com a menor taxa, de 1,723 TC a cada 100 mil habitantes.

Compreende-se que, quanto maior for o município, mais complexas são as demandas nas diferentes áreas. No que se refere às políticas sociais, a complexidade das demandas impõe a necessidade de aprimoramento de seus benefícios e serviços socioassistenciais. Isso leva os poderes públicos municipais a adotarem diferentes estratégias para a sua efetivação, dentre elas a transferência de responsabilidades para a sociedade civil, conforme visto anteriormente.

Os dados acima mostram o desenho de cada um dos municípios de grande porte pesquisados, o qual revela que a participação das organizações da sociedade civil na prestação de serviços públicos no campo da política de assistência social continua sendo uma dessas estratégias adotadas pelos poderes públicos municipais dos municípios de grande porte do Estado do Paraná e que, nesse cenário, o município de Ponta Grossa se destaca por ser o município que conserva um maior número de parcerias com organizações da sociedade civil para a oferta de serviços socioassistenciais à sua população.

Nota-se que o fator determinante para essa questão não é o número total de habitantes dos municípios. O município de Londrina, por exemplo, embora seja o que tem maior população, ocupa o terceiro lugar na taxa de TC a cada 100 mil habitantes entre os municípios pesquisados. A realidade de Cascavel também confirma esse resultado, uma vez que possui uma população equivalente a 93,66% da de Ponta Grossa e uma taxa de TC a cada 100 mil habitantes inferior em 82% em relação à taxa de Ponta Grossa.

Neste sentido, indaga-se sobre a existência de outros elementos que impactam nessa realidade, a exemplo da capacidade e do interesse do poder público municipal em absorver a responsabilidade direta pela oferta dos respectivos serviços, na direção do fortalecimento de uma proteção social pública estatal e, na direção contrária, da reposição da lógica de afirmação do Estado mínimo para as demandas sociais e máximo para o atendimento da racionalidade do capital, o que, dentre outras questões, se traduz na manutenção da lógica gerencial neoliberal na gestão dos serviços socioassistenciais.

Somado a esse elemento de realidade, conforme apresentado acima para justificar a escolha do município de Ponta Grossa, levou-se em consideração outro elemento de caráter territorial institucional, devido à localização da Universidade Estadual de Ponta Grossa, à qual a presente pesquisa se encontra vinculada, a partir do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas, linha de pesquisa

História, Cultura e Cidadania. O referido programa se propõe a investigar a realidade local, visando contribuir para seu processo de desenvolvimento regional, em acordo com os objetivos da respectiva linha de pesquisa.

A Assistência Social vem sendo fortalecida enquanto uma política pública, por meio de um arcabouço legal, a partir da Constituição de 1988, pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS-1992), a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) e a própria Lei do Sistema Único de Assistência Social. Nesse contexto, em 2009, foi aprovada a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (TNSS), mediante a qual os serviços passaram a ser executados de acordo com o que estava previsto no documento⁵. Uma das mudanças mais significativas refere-se à devida adequação, no contexto das demais políticas públicas, de questões que antes eram delegadas para a Assistência Social, como a distribuição de fraldas e insumos da área da saúde, contraturno escolar, dentre outros, os quais passaram a ser demandas atendidas por outros órgãos responsáveis nos âmbitos das políticas de saúde, educação, dentre outras.

O SUAS é o sistema que operacionaliza a estrutura organizativa e descentralizada da assistência social. Seu objetivo é promover a proteção social e garantir a inclusão social de indivíduos e famílias em situação de risco e vulnerabilidade social. De acordo com a Lei nº 12.435/2011, que instituiu o SUAS, seus objetivos são:

- I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva e garantem os direitos dos usuários;
- II - estabelecer as responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- III - definir os níveis de gestão, de acordo com estágios de organização da gestão e ofertas de serviços pactuados nacionalmente;
- IV - orientar-se pelo princípio da unidade e regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades quanto à oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social;
- V - respeitar as diversidades culturais, étnicas, religiosas, socioeconômicas, políticas e territoriais;
- VI - reconhecer as especificidades, iniquidades e desigualdades regionais e municipais no planejamento e execução das ações;

⁵ Dentre as principais mudanças, destacam-se a execução do serviço tipificado, o referenciamento dos usuários nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), a inclusão dos usuários no Cadastro Único e programas sociais, o atendimento baseado na lógica do direito e o monitoramento, realizando o acompanhamento e apontamentos para adequação dos serviços.

- VII - assegurar a oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social;
- VIII - integrar a rede pública e privada, com vínculo ao SUAS, de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social;
- IX - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- X - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios;
- XI - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos como funções da política de assistência social (Brasil, 2012, p. 16).

Dentre as principais características do SUAS estão a descentralização, universalização e igualdade, participação social e os serviços e benefícios. No que se refere à descentralização, consiste na responsabilidade pela política de assistência social ser compartilhada nas três esferas: União, estados e municípios. Cada ente federado possui uma responsabilidade na condução, execução e coordenação das ações na área da assistência social.

A universalização e a igualdade respaldam-se na garantia de que todos os cidadãos possuem acesso aos serviços, possibilitando a inclusão social e assegurando os direitos sociais. A participação social é realizada por meio da participação ativa de trabalhadores, gestores, usuários nos diversos espaços como conselhos e órgãos colegiados para a formulação, implementação, avaliação e acompanhamento das políticas públicas. Os serviços e benefícios incluem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e outros programas e benefícios eventuais.

O Art. 5º compõe as diretrizes estruturantes da gestão do SUAS, baseadas na:

- I - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social;
- II - descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo;
- III - financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- IV - matricialidade sociofamiliar;
- V - territorialização;
- VI - fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil;
- VII - controle social e participação popular (Brasil, 2012, p. 17).

No que se refere às seguranças afiançadas pelo SUAS, estão: acolhida, realizada por meio da oferta pública de serviços para a Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), sendo necessário possuir condições físicas e de ação profissional nos equipamentos, como: a) condições de recepção; b) escuta profissional qualificada; c) informação; d) referência; e) concessão de benefícios; f) aquisições materiais e sociais; g) abordagem em territórios de incidência de situações

de risco; h) oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência.

Outra segurança é a renda, por meio da transferência financeira e da concessão de benefícios continuados aos cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que vivenciam situações de vulnerabilidade decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

A terceira segurança é o convívio ou vivência familiar, comunitária e social, a partir da oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para visão da construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança, interesses comuns e societários, e o exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais.

Outra segurança é o desenvolvimento de autonomia, por meio de ações profissionais, buscando desenvolver capacidades e habilidades para o exercício da cidadania. Além disso, outros valores, como a conquista da liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para os cidadãos, a família e a sociedade. E a última segurança é o apoio e auxílio: quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos (Brasil, 2012).

A partir da adoção do Sistema Único de Assistência Social, a referida política passou a ser executada a partir das proteções sociais afiançadas pelo respectivo sistema – a proteção social básica e a proteção social especial (média e alta complexidade). A Proteção Social Básica⁶ tem como objetivo prevenir situações de risco, possibilitando o desenvolvimento, as potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

A referida proteção é destinada à população que está em situação de vulnerabilidade social, pobreza, ausência de renda e sem acesso aos serviços públicos (BRASIL, 2015). O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é a porta de entrada dos usuários. Compete à PSB os serviços: Serviço de Proteção e

⁶ Tem como objetivo prevenir situações de risco, possibilitar o desenvolvimento, as potencialidades e aquisições, além de fortalecer os vínculos familiares e comunitários. A referida proteção é destinada à população que se encontra em situação de vulnerabilidade social, pobreza, ausência de renda e sem acesso aos serviços públicos (Brasil, 2015).

Atenção Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

Neste nível de proteção social, o município de Ponta Grossa conta com 11 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e 1 (um) Unidade Móvel do CRAS. No que se refere aos Termos de Colaboração firmados pelo poder público municipal com as OSCs, para a execução de serviços socioassistenciais inscritos no âmbito da Proteção Social Básica, há 8 (oito) Centros de Convivência (CECON)⁷ e 9 (nove) OSCs que executam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

Outro nível de proteção é a Proteção Social Especial (PSE). Esta tem como objetivo promover o atendimento socioassistencial às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, devido ao abandono, maus-tratos físicos, violências, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, trabalho infantil, dentre outros (Brasil, 2015). Os serviços se dividem entre Média Complexidade e Alta Complexidade, sendo os serviços da Média Complexidade: Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos, Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Programa Liberdade Cidadã.

A Alta Complexidade abrange os serviços de Acolhimento Institucional para: crianças, adolescentes, jovens, famílias, mulheres em situação de violência, pessoas com deficiência e pessoas idosas, Acolhimento em Repúblicas para: jovens, adultos e pessoas em processo de saída de rua, Acolhimento em Família Acolhedora para: crianças e adolescentes e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências para: famílias e indivíduos.

⁷ O CECON é uma unidade pública de assistência social que se destina ao atendimento de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), serviço da Política de Assistência Social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Brasil, 2024). No município de Ponta Grossa este serviço é executado pelas OSCs que possuem Termo de Colaboração e prestam o SCFV para a pessoa idosa.

No âmbito da PSE de Média Complexidade, o município de Ponta Grossa possui 2 (dois) equipamentos, sendo: Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e 1 (um) Centro de Referência Especializado para a população em Situação de Rua (Centro POP). O poder público municipal executa diretamente os seguintes serviços na Alta Complexidade: 1 (um) Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes e 1 (um) Acolhimento Institucional para mulheres vítimas de violência doméstica. No que se refere aos serviços executados pelas OSC na PSE de Média Complexidade, são 7 (sete) OSCs que executam o serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.

Na Alta Complexidade, são 13 OSCs que executam os seguintes serviços: Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes, Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas, Residência Inclusiva e Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos em Situação de Rua, conforme aponta o Relatório de Monitoramento do Departamento de Gestão do SUAS – mês de fevereiro de 2024, da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa. A Política de Assistência Social no município de Ponta Grossa possui gestão plena⁸ e os serviços são cofinanciados pelo poder público municipal, estado e governo federal.

Com relação à pesquisa de campo, seu universo é composto pelos representantes do poder público municipal e das organizações da sociedade civil diretamente relacionados à gestão e à prestação de serviços socioassistenciais no município de Ponta Grossa. Para a definição da amostra, foram elencados um conjunto de critérios de cunho qualitativo a fim de delimitar o objeto do estudo, considerando seus contornos e características.

Foram selecionados para a pesquisa um conjunto de 14 sujeitos⁹, sendo estes vinculados à Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa, órgão gestor da Política de Assistência Social no município, e às OSCs prestadoras de serviços

⁸ No Sistema Único de Assistência Social (SUAS), existem três níveis de habilitação: inicial, básica e plena. A gestão inicial atribui aos municípios a responsabilidade de atender a requisitos mínimos, como a existência e o funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social. Outra questão refere-se ao fato de que a execução da Proteção Social Básica deve ser realizada com recursos próprios. Já no nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da PSB. Na gestão plena, o município é responsável pela gestão total das ações socioassistenciais; isso pode ocorrer mediante o repasse de recursos pelo Fundo Nacional de Assistência Social, diretamente aos usuários ou, ainda, provenientes de isenções de tributos em razão da certificação pelo CEAS.

⁹ Considerando a possibilidade de que algum sujeito por eventual motivo ou circunstâncias não expresse interesse em participar do processo de pesquisa (entrevistas), serão trabalhados apenas os dados obtidos daqueles que participaram.

socioassistenciais no município, com TC vigente até o ano de 2022. Os critérios utilizados para selecionar os sujeitos vinculados ao poder público consideraram a atuação profissional destes com questões relacionadas ao MROSC, ou seja, desde o levantamento de dados sobre as necessidades existentes no município até o acompanhamento da execução dos serviços, participando dos processos de elaboração de edital até o processo de seleção e acompanhamento das OSCs com TC. Portanto, os sujeitos vinculados ao poder público totalizaram 8 sujeitos, sendo:

Quadro 4 - Sujeitos da pesquisa do Poder Público Municipal

Quantidade	Função
1	Técnico da Gestão da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa
1	Técnico do Departamento de Gestão do SUAS
1	Técnico do Departamento da Proteção Social Básica (PSB)
1	Técnico do Departamento da Proteção Social Especial (PSE)
1	Técnico do Departamento dos Recursos Financeiros
1	Técnico do Departamento da Divisão de Transferência Voluntária
1	Técnico representante da Comissão de elaboração e seleção dos editais de chamamento
1	Técnico representante da Comissão de Monitoramento e Avaliação

Fonte: A autora.

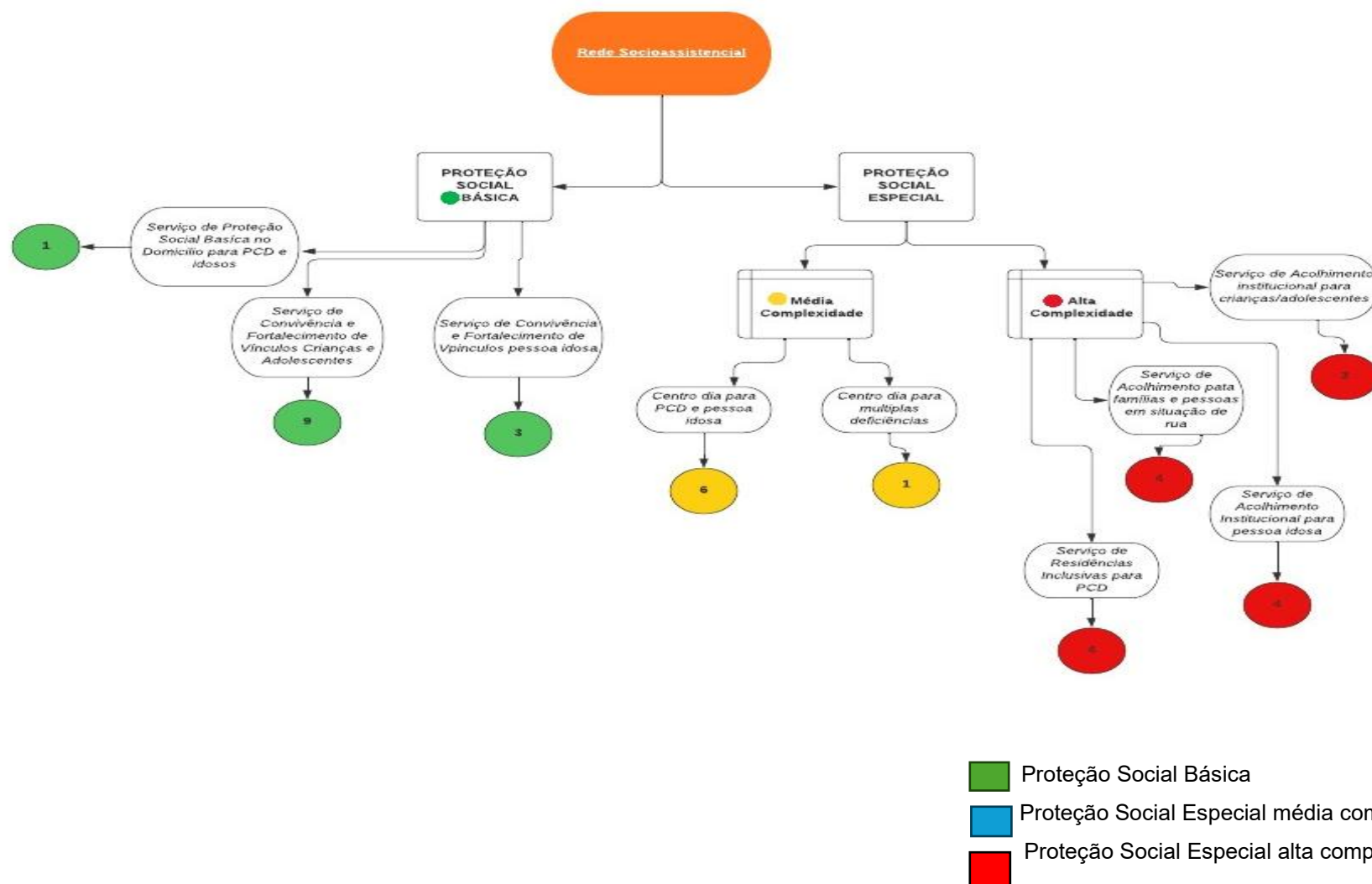
Conforme visto anteriormente, no tocante à rede de serviços socioassistenciais no município de Ponta Grossa, ela é composta por serviços da PSB e da PSE, mantendo uma relação jurídico-formal entre poder público e as OSC. Os referidos serviços estão classificados conforme a TNSS/2009¹⁰.

¹⁰ De acordo com a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, estabelece-se a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais na política de assistência social. Estes serviços foram organizados de acordo com o grau de complexidade, sendo: I - Serviços de Proteção Social Básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos. II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade: a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva. b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento

O Fluxograma 1 ilustra essa relação:

em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Figura 1 – Fluxograma representando a Rede Socioassistencial cofinanciada no município de Ponta Grossa – 2022.



Fonte: A autora

O fluxograma apresentado na Figura 1 foi organizado a partir da rede de serviços socioassistenciais do município de Ponta Grossa, cofinanciada no ano de 2022. Conforme pode ser verificado, a PSB (representada pela cor verde no fluxograma) conta com os seguintes serviços: 1 (um) Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência (PCD) e idosos; 9 (nove) Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes; 3 (três) Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para pessoas idosas.

No âmbito da PSE de média complexidade (representada pela cor amarela no fluxograma), são: 6 (seis) Serviços de Proteção Social Especial para pessoas com deficiências e suas Famílias (Centro Dia); 1 (um) Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com deficiências e suas Famílias - Múltiplas Deficiências (Centro Dia). Já no âmbito da PSE de alta complexidade (representada pela cor vermelha no fluxograma), são: 3 (três) Serviços de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes; 4 (quatro) Serviços de Acolhimento Institucional para pessoas idosas; 4 (quatro) Serviços de Acolhimento Institucional para pessoas com deficiência (Residência Inclusiva); 4 (quatro) Serviços de Acolhimento Institucional para pessoas e famílias em situação de rua.

O segundo grupo de sujeitos é formado pelos representantes das OSC. Devido ao número elevado de OSCs, foi necessário criar critérios de seleção, considerando os serviços conforme os níveis de proteção social básica e especial e, no âmbito desta, tanto os serviços de média quanto de alta complexidade. Para cada tipo de serviço socioassistencial tipificado, selecionou-se a OSC com maior tempo de atuação no município, chegando a um total de 6 (seis) sujeitos representativos das seguintes OSCs, sendo escolhido para participar da pesquisa seu presidente/diretor. Todas estas OSCs participaram do Chamamento Público no período de 2018 a 2022, conforme Quadro 5.

Quadro 5 – Serviços socioassistenciais representados na pesquisa, organizações da sociedade civil às quais estão vinculados e o tempo de atuação destas no município de Ponta Grossa – 2023.

Níveis de Complexidade		Serviços	Organização da Sociedade Civil	Data de abertura
	Proteção Social Básica	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Crianças, Adolescentes e Pessoa Idosa	Instituto Duque de Caxias-IEDC	15/07/1971
	Proteção Social Especial (Média Complexidade)	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias (Centro Dia)	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais- APAE	18/03/1970
	Proteção Social Especial (Alta Complexidade)	Serviço de Acolhimento Institucional para Criança e Adolescente	Associação de Promoção à Menina- APAM	20/05/1987
		Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoa Idosa	São Vicente de Paulo	19/01/1967
		Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoa com deficiência (Residência Inclusiva)	A Associação Pontagrossense de Emancipação para Deficientes – APEDEF	10/08/1996
		Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos em Situação de Rua	Casa da Acolhida	21/09/1966

Fonte: A autora

A partir do processo de limitação dos sujeitos, foram selecionados 8 (oito) sujeitos do poder público municipal e 6 (seis) sujeitos representantes das OSCs, conforme representado no Quadro 6, a seguir:

Quadro 6 – Número de Sujeitos da Pesquisa do Poder Público e OSCs

Órgão	Número
Poder Público Municipal	8 sujeitos
OSC prestadora de serviço socioassistencial com TC vigente até 2022	6 sujeitos
Total	14 sujeitos

Fonte: A autora

O instrumento de coleta de dados utilizado na pesquisa foi a entrevista, a qual tem como objetivo a coleta de informações sobre determinado assunto ou problema. Para Deslandes e Minayo (2009), a entrevista é uma conversa com finalidade e se caracteriza pela forma de sua organização. Deste modo, utilizou-se a entrevista semiestruturada, possibilitando que os sujeitos possam discorrer sobre o tema proposto.

Para realização da pesquisa, foi encaminhado o projeto para apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa, via Plataforma Brasil, no ano de 2021, o qual foi aprovado no ano de 2023, mediante parecer número: 6.007.039.

Para a análise dos dados, foi utilizada a análise de conteúdo, caracterizada como um procedimento de pesquisa com vistas a analisar o conteúdo das mensagens, bem como o contexto em que se insere o produtor. Assim, trata-se de:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Mas isso não é suficiente para definir a especificidade da análise de conteúdo (Bardin, 2011, p. 44).

Para Bardin (2011), a intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção ou, quando ocorre pela recepção, a inferência recorre a indicadores (quantitativos ou não).

Segundo Chizotti (2006, p. 98), “[...] o objetivo da análise de conteúdo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas”.

No que tange ao processo de organização do material, conforme Bardin (2011), este consiste na pré-análise, na exploração do material, no tratamento dos resultados, na inferência e, por fim, na interpretação. Deste modo, é necessário realizar a leitura “flutuante”, momento em que o pesquisador tem o primeiro contato com os documentos, buscando analisar e conhecer o texto, permitindo-se deixar invadir por impressões. Após esse momento, é necessário escolher os documentos que farão parte do universo da pesquisa e a relação destes com a investigação. A constituição do corpus, que consiste no conjunto de documentos submetidos a procedimentos analíticos, também é uma etapa essencial.

Outro processo importante dentro da análise de conteúdo é a categorização, que se caracteriza como uma operação de classificação de elementos constitutivos

de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), de acordo com critérios previamente definidos. A categorização tem como primeiro objetivo (da mesma maneira que a análise documental) fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos.

Para a estruturação da tese, optou-se por dividi-la em quatro capítulos. No primeiro capítulo, objetivou-se refletir sobre a assistência social e o transformismo no Brasil, a partir da perspectiva marxista-gramsciana, uma vez que esta é a perspectiva teórico-epistemológica que sustenta a presente tese.

A escolha tem como ponto de partida a compreensão de que o Estado, em sua concepção integral, conforme apresentado por Gramsci no Cadernos do Cárcere, volume 3 (2017), contribui para desvelar o objeto de estudo, além de possibilitar a compreensão sobre os aparelhos hegemônicos do Estado e os aparelhos privados de hegemonia.

O segundo capítulo visou apresentar o gerencialismo neoliberal como modelo de gestão no Estado brasileiro. Além disso, discute a política de Assistência Social os desdobramentos do gerencialismo neoliberal na gestão dos serviços socioassistenciais e o MROSC. A partir dessas aproximações ao objeto, ainda neste capítulo, analisam-se as implicações do referido marco na gestão do SUAS, com o objetivo de examinar a reposição do gerencialismo neoliberal na gestão dos serviços socioassistenciais, elemento central da presente tese.

No terceiro capítulo, abordou-se o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e os desafios para a implementação deste novo modelo de gestão socioassistencial nos municípios de grande porte do Paraná, com foco na cidade de Ponta Grossa. O quarto e último capítulo da tese versou sobre a trajetória da assistência social no município de Ponta Grossa, as contradições e qual a direção que o poder público impõe para as OSCs a partir das mudanças decorrentes do MROSC.

Assim, compreende-se que a presente pesquisa tem o potencial de contribuir para a elucidação de determinados elementos correlatos à gestão dos serviços socioassistenciais na esfera municipal, os quais refletem as particularidades históricas da gestão da política pública de assistência social no município, no Estado e no Brasil. Tais elementos são produzidos e reproduzidos no cotidiano das relações entre o poder público e a sociedade civil, e os enfrentamentos de seus desafios requerem conhecimento da realidade e compreensão de suas contradições internas e externas.

Considera-se ainda seu potencial para contribuir para o aprimoramento da gestão dos serviços socioassistenciais, informando possíveis lacunas a serem contempladas pelo poder público na realidade municipal, o que pode contribuir para a melhoria dos serviços prestados à população atendida pela política de assistência social no município. Sabe-se também que o poder público e as OSCs possuem serviços formados por equipes de assistentes sociais e por profissionais de outras áreas, como Administração, Direito, Ciência Política, Ciências Contábeis, licenciaturas, dentre outras.

Assim, os resultados da presente tese poderão lançar luz sobre aspectos do trabalho desses profissionais, contribuindo para a compreensão de aspectos da gestão municipal no contexto da Política de Assistência Social, instrumentalizando práticas e oferecendo um olhar mais crítico sobre seus serviços.

A partir dos resultados da pesquisa busca-se, em sentido amplo, contribuir com alguns elementos para a compreensão das relações entre o poder público e as OSCs, focando no processo de constituição do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil em seus reflexos para a gestão da Política de Assistência Social no município de Ponta Grossa, dado que este é um campo de pesquisa que precisa ser investigado sob outras perspectivas. Isso porque, partindo-se somente de suas implicações no âmbito da política de assistência social, ele já se mostra carente de aprimoramento em sentido democrático, mediante seus reflexos para a gestão da política pública de Assistência Social, conforme evidenciados pela pesquisa.

CAPÍTULO 1

A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O TRANSFORMISMO NO BRASIL: REFLEXÕES A PARTIR DA PERSPECTIVA MARXISTA-GRAMSCIANA

Neste capítulo, buscou-se uma aproximação teórica com o objeto da pesquisa, que perpassa as relações entre as Organizações da Sociedade Civil – OSC e o poder público municipal, a partir do Marco Regulatório das Organizações Não-Governamentais da Sociedade Civil (MROSC), no âmbito da gestão dos serviços socioassistenciais vinculados à Política Pública de Assistência Social no município de Ponta Grossa, Paraná.

Para tanto, como ponto de partida, abordou-se a noção de Estado Ampliado de Antônio Gramsci, juntamente com outras categorias do pensamento marxista-gramsciano correlatas ao tema da pesquisa, especialmente as seguintes: Estado Ampliado, hegemonia, classes subalternas.

A escolha por esta perspectiva tem como intuito compreender como as relações entre Estado e sociedade civil se estabelecem na realidade contemporânea, refletindo sobre as relações entre as OSCs e o poder público no contexto do MROSC e suas implicações para a gestão dos serviços socioassistenciais da política pública de Assistência Social no Brasil.

Ainda no que se refere ao objeto de estudo, compreende-se que são as discussões sobre o Estado, numa perspectiva ampliada, que possibilitam adentrar no tema da gestão da política da Assistência Social no Brasil, compreendendo as relações entre o público e o privado, sem recair em visões que dicotomizam a realidade, conquanto as visualizem como unidade de multiplicidades, compreendendo que tais relações se estabelecem na realidade a partir de uma lógica transformista.

Para isso, foram utilizados os autores: Karl Marx e Friedrich Engels (2005, 2007, 2011), Antônio Gramsci (2002, 2017), Marcos Del Royo (2018), Guido Liguori (2003), Atílio Monasta (2010), Giovanni Semeraro (1999), José Paulo Netto (2009), Ivete Simionatto (2009, 2014), Carlos Montaña e Maria Lúcia Duriguetto (2010), Anderson Tavares (2021), Carlos Nelson Coutinho (1992), Florestan Fernandes (2006), Luiz Werneck Vianna (2004), entre outros autores essenciais para a discussão da assistência no Brasil.

A apreensão da noção de Estado ampliado é necessária para a análise das relações que se fazem presentes entre Organizações da Sociedade Civil e o poder público no âmbito da gestão da política de assistência social.

Além disso, é importante ter claro que Antônio Gramsci parte da perspectiva marxiana, revisitando os conceitos de Karl Marx para construir a sua interpretação à luz das condições estruturais e superestruturais do capitalismo no século XX, e que suas categorias teóricas, mediante o que se convencionou chamar de tradutibilidade do autor, têm referenciado historicamente a leitura do Brasil, por meio de uma vasta bibliografia de caráter gramsciano produzida no país.

A perspectiva gramsciana lança luz sobre as contradições e complementaridades existentes entre o Estado e a sociedade civil, na medida em que realiza a leitura a partir da noção de Estado Ampliado. As disputas que ocorrem a partir das relações entre Estado e sociedade civil objetivam, na realidade histórica e conjuntural, a relação de unidade-distinção existente entre a sociedade civil e o que se denomina, na perspectiva gramsciana, sociedade política ou Estado Estrito.

Tais relações expressam a disputa pela hegemonia em diferentes cenários, sendo o cenário das políticas públicas um espaço privilegiado que materializa processos de disputa pela hegemonia política, enquanto condição necessária ao avanço das pautas inerentes à luta por direitos no Brasil. A política pública de assistência social é uma das políticas públicas sociais que expressa historicamente a disputa de interesses no âmbito do Estado brasileiro e põe em cena a defesa dos direitos dos mais vulneráveis, em face da perversa afirmação dos interesses do capital no âmbito do Estado historicamente.

Posto isso, as mudanças históricas ocorridas no contexto da referida política levantam questões sobre os modelos de gestão pública adotados pelo Estado brasileiro, mediante determinações externas e internas ao país.

1.1 ESTADO AMPLIADO E HEGEMONIA NO PENSAMENTO GRAMSCIANO

Para Marx e Engels (2005), toda a história das sociedades é, até hoje, a história das lutas de classes. Desse modo, é preciso contextualizar que, antes da sociedade burguesa, houve diferentes formas de produção da riqueza, com o objetivo de promover a satisfação das necessidades e interesses humanos.

Nessas sociedades, houve sempre a presença de antagonismos entre seus diferentes grupos. No que se refere à sociedade burguesa, Marx e Engels (2005, p. 40) afirmam que ela: “[...] brotou das ruínas da sociedade feudal, não aboliu o antagonismo de classes. Não fez mais do que estabelecer novas classes, novas condições de opressão, novas formas de luta em lugar das que existiam no passado.

No processo histórico de mudanças societárias, a sociedade passou por diversas etapas, começando com um modelo econômico extrativista, passando pelo feudalismo e, finalmente, chegando ao capitalismo. Nesse modelo capitalista, as relações sociais são baseadas nas classes sociais, e os conflitos entre essas classes surgem devido à lógica do trabalho alienado¹¹.

A partir dos embates que culminaram na Revolução Francesa, as novas classes sociais na sociedade capitalista se dividiram em burguesia e proletariado, expressando as relações entre capital e trabalho. A burguesia detém os meios de produção e de troca, enquanto o proletariado é condicionado aos processos de trabalho e à reprodução do capital. Como expõem Marx e Engels (2005) no *Manifesto Comunista*, esse novo modo de organização, o capitalista, é moldado a partir dos resquícios da sociedade feudal.

Outra questão apresentada por Marx volta-se aos interesses que envolvem as classes que ocupam o Estado. Para Marx, na obra *Ideologia Alemã* (2011), a classe é obrigada a apresentar seus interesses à sociedade. Entretanto, essa apresentação requer uma forma ideal, na qual a classe “[...] é obrigada a dar às suas ideias a forma da universalidade, ao apresentá-las como as únicas racionais, universalmente válidas” (Marx, 2011, p. 48).

Compreende-se que, no campo ideológico e nas relações de poder, as classes buscam a todo custo impor à sociedade seus valores e sua maneira de pensar, determinando o que deve ou não ser permitido socialmente. A partir dessas relações de poder, as classes que ocupam o Estado não estão isentas de disputas. Conforme a perspectiva marxista-gramsciana, vivem em um estado de tensão permanente, processo que, nessa perspectiva, é concebido como uma constante luta

¹¹ De acordo com Ricardo Antunes (2010), o trabalho é um momento que funda a sociabilidade humana, tendo como ponto de partida o processo de humanização. Na sociedade capitalista, o trabalho torna-se assalariado, assumindo a forma de trabalho alienado, fetichizado e abstrato, isto é, ao mesmo tempo que ele é importante para o capital, ele é um elemento de sujeição, subordinação e se torna reificado. O trabalho se torna uma mercadoria, força de trabalho e conforme aponta Antunes (2010, p. 11): “O que significa dizer que, sob o capitalismo, o trabalhador não se reconhece, mas se nega no trabalho”.

pela hegemonia. Entre antagonismos e complementariedades, os diferentes grupos sociais que formam as classes no capitalismo se mantêm em meio a um conjunto de relações de forças, de acordo com Marx e Engels (2007, p. 47):

[...] a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios da produção material dispõe também dos meios da produção espiritual, de modo que a ela estão submetidos aproximadamente ao mesmo tempo os pensamentos daqueles aos quais faltam os meios da produção espiritual. As ideias dominantes não são nada mais do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, são as relações materiais dominantes apreendidas como ideias; portanto, são a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante, são as ideias de sua dominação.

A sociedade civil é o espaço onde se fundamentam as relações estatais; portanto, o Estado é produto da sociedade civil, expressando suas contradições. Ele não possui uma racionalidade própria, mas uma racionalidade determinada pela sociedade civil. A palavra sociedade civil (*bürgerliche Gesellschaft*) surgiu no século XVIII, quando as relações de propriedade já estavam desvinculadas da estrutura medieval, assim a sociedade civil para Marx e Engels (2007, p. 74):

[...] como tal, desenvolve-se somente com a burguesia; com este mesmo nome, no entanto, foi continuamente designada a organização social que se desenvolve diretamente a partir da produção e do intercâmbio e que constitui em todos os tempos a base do Estado e da restante superestrutura idealista.

Neste sentido, para Marx e Engels (2007), a sociedade civil¹² é o espaço da sociedade burguesa, esfera da produção e reprodução da vida material. Para Marx, nas palavras de Montaño e Duriguetto (2010, p. 35), “[...] é na sociedade civil que se fundamenta a natureza estatal, e não o contrário como supunha Hegel¹³”.

¹² Embora o jusnaturalismo tenha buscado a noção de sociedade civil, foi em Marx que essa interpretação ganhou uma base materialista histórica, contrapondo-se ao idealismo inerente à perspectiva filosófica jusnaturalista, base de sustentação do contratualismo. Segundo Tavares (2021, p. 3), “[...] a identificação do Estado como uma totalidade contraditória, quando da análise dos diferentes poderes (articulação da parte com o todo, por exemplo), foi observações fundamentais incorporadas à análise marxiana do Estado”.

¹³ Para Hegel, o Estado não se funda a partir de um contrato entre os indivíduos, conforme os Para Hegel, o Estado não se funda a partir de um contrato entre os indivíduos, conforme os contratualistas defendiam, mas parte da premissa de que o Estado é resultado do desenvolvimento do espírito humano. Assim, Estado e sociedade civil (própria da natureza estatal), conforme aponta Silva (2014). Segundo Hegel (1997, p. 217), o “[...] Estado, como realidade em ato da vontade substancial, realidade que esta adquire na consciência particular de si universalizada, é o racional em si e para si: esta unidade substancial é um fim próprio absoluto, imóvel, nele a liberdade obtém o seu valor supremo, e assim este último fim possui um direito soberano perante os indivíduos que, em sendo membros do Estado, têm o seu mais elevado dever”. Já os membros da sociedade civil representam,

Ou seja, o Estado é um produto da sociedade civil, expressa suas contradições e as mantém permanentemente, e não como estabeleceu Hegel, uma esfera independente, com racionalidade própria. O Estado, portanto, é produto e consequência, sendo uma construção que a sociedade se utiliza para se organizar (Montaño; Duriguetto, 2010).

A partir da compreensão de Marx, que elabora uma crítica a concepção hegeliana¹⁴ do Estado e sociedade civil e fundamenta seu pensamento a partir de uma materialidade histórica, cujas bases estruturais se assentam nas relações econômicas, mediante as quais se ergue o conjunto da superestrutura, o que não significa que sua interpretação seja economicista, visto que a base material é o ponto de partida e um elemento determinante para a compreensão da totalidade das relações sociais na sociedade.

Segundo Montaño e Duriguetto (2010), não há na tradição marxista “[...] uma teoria de Estado, completa e acabada, mas determinações diversas sobre o Estado em contextos variados” (Montaño; Duriguetto, 2010, p. 34).

Para Tavares (2021, p. 3), “[...] Marx contrapõe sociedade civil e burocracia de Estado, ambos como ‘corporações’ com interesses particulares, apesar de o interesse geral estar formalmente vinculado à burocracia de Estado”. A sociedade civil, portanto, pode ser compreendida como um conjunto das relações econômicas, permeada pela soma das relações de produção, as quais produzem a estrutura econômica.

Assim, a sociedade civil envolve o conjunto das relações materiais, atividade comercial, econômica e a esfera social. Portanto, para

Marx e Engels consideram as condições materiais existentes em uma sociedade – o todo como as coisas são produzidas, distribuídas e consumidas, e as relações sociais para tanto estabelecidas – com a base de suas estruturas sociais e da consciência humana (Montaño; Duriguetto, 2010, p. 35).

portanto, os interesses das corporações, sendo mediadores dos interesses entre a sociedade civil e o Estado.

¹⁴ Foi Hegel quem, a partir de sua concepção, a sociedade civil pode ser compreendida como um sistema de necessidades em que se desenvolvem as relações e atividades econômicas, baseado em dependências individuais e recíprocas, meio pelo qual os indivíduos buscam satisfazer as necessidades por meio do trabalho, da divisão do trabalho e da troca. Enquanto as regulamentações jurídico-administrativas que asseguram as liberdades, a propriedade privada e os interesses da administração, da justiça e das demais corporações referem-se aos interesses privados e econômico-corporativistas. A preocupação de Hegel está na construção de uma “vida ética”, a partir da articulação entre os interesses particulares, que seriam universalizados pelo papel do Estado (Montaño; Duriguetto, 2010).

Todavia, se o Estado não é o espaço de universalização, mas é fruto das relações de produção e reflete os interesses da estrutura de classe essenciais às relações sociais de produção, a burguesia, detendo o controle dos meios de produção e das condições processuais do trabalho e da produção, passa a se constituir como uma classe dominante, estendendo esse poder ao Estado. Este, por sua vez, passa a expressar e dar voz aos interesses, normas e leis da classe dominante (Montaño; Duriguetto, 2010).

Deste modo, a burguesia passa a ter o controle dos meios de produção, do processo de produção e do trabalho, buscando envolver toda a estrutura do Estado. Esse processo vem se instituindo desde a descoberta das Américas, o comércio das especiarias nas Índias Orientais e na China, e o comércio colonial propiciaram um novo espaço para a burguesia. O meio de troca e venda das mercadorias marcaram o comércio, a indústria e a navegação como uma nova maneira de relação, sendo um elemento revolucionário em detrimento da sociedade feudal que se degenerava.

A partir das transformações históricas, tais classes impulsionaram várias mudanças:

[...] os mercados ampliavam-se cada vez mais a procura por mercadorias continuará a aumentar. A própria manufatura tornou-se insuficiente, então o vapor e a maquinaria revolucionaram a produção industrial. A grande indústria moderna suplantou a manufatura; a média burguesia manufatureira cedeu lugar aos milionários da indústria, aos chefes de verdadeiros exércitos industriais, aos burgueses modernos (Marx; Engels, 2007, p. 41).

No período manufatureiro, a burguesia atingiu seu ápice, instalando uma grande indústria no mercado mundial, conquistando a soberania política inerente ao Estado moderno, tornando o Estado, o comitê executivo da burguesia. Com a crescente importância do comércio e das manufaturas, as elites burguesas assumiram um papel central na condução das políticas econômicas e sociais, o que resultou em profundas transformações nas estruturas de poder.

O Estado, antes dominado pela aristocracia feudal, agora começava a servir os interesses dessa nova classe emergente, promovendo o livre comércio e a expansão colonial. A burguesia, buscando consolidar sua posição, implementou políticas que favoreciam o crescimento das manufaturas, a exploração de novos mercados e o acúmulo de capital. Esse período também acompanhou o florescimento de novas ideias econômicas e filosóficas, como o liberalismo, que defendia a liberdade

econômica e a mínima intervenção estatal nos negócios da burguesia. A transição do sistema manufatureiro para o industrial foi marcada pela introdução das máquinas e novas formas de organização do trabalho, o que aumentou a produtividade e fortaleceu ainda mais o poder econômico da burguesia.

A partir de meados da segunda metade do século XIX, houve profundas mudanças no ordenamento econômico, incidindo na estrutura social e política das sociedades nacionais. Nesse período, o capitalismo iniciou uma nova fase, passando da fase concorrencial para o imperialismo¹⁵, que se materializa na fase monopolista. Nesta fase, acentuaram-se cada vez mais as contradições do sistema capitalista, como a exploração e a alienação por meio da supercapitalização e do parasitismo, modificando-se também a dinâmica burguesa, pois:

Com efeito, o ingresso do capitalismo no estágio imperialista assinala uma inflexão em que a totalidade concreta que é a sociedade burguesa ascende à sua maturidade histórica, realizando as possibilidades do desenvolvimento que objetivadas, tornam mais amplos e complicados os sistemas de mediação que garantem a sua dinâmica (Netto, 2009, p. 20).

Dentre os aspectos do capitalismo monopolista que precisam ser pontuados estão, em primeiro lugar, a *supercapitalização* que é o acúmulo do capital, e, conseqüentemente, a desvalorização do produto. Esse capital é utilizado para autofinanciamento dos grupos monopolistas, entretanto, excede expansivamente as condições imediatas de valorização, restringindo o espaço capitalista de inversões (Netto, 2009).

Em segundo lugar, Netto (2009) destaca o *parasitismo*, que se instala na vida social a partir do desenvolvimento do monopólio. Segundo o autor, é determinado por dois ângulos: o primeiro, ao produzir as oligarquias financeiras, separando a propriedade da gestão dos grupos monopolistas, evidencia a natureza parasita da burguesia. O outro aspecto é que o processo de monopolização burocratiza a vida social, reforçando e ampliando o monopólio do capital. Portanto, é:

¹⁵ Para Hobsbawn (1988), o imperialismo era um movimento novo, estabelecia uma nova etapa específica do capitalismo que, além de envolver a direção territorial do mundo entre as grandes potências capitalistas, baseava-se em um conjunto de colônias formais e informais. Segundo o autor, o imperialismo “[...] encorajou as massas, e sobretudo as potencialmente descontentes, a se identificarem ao Estado e à nação imperiais, outorgando assim, inconscientemente, ao sistema político e social representado por esse Estado justificação e legitimidade” (Hobsbawn, 1988, p. 67).

[...] no âmbito emoldurado pelo monopólio, a dialética forças produtivas/ relações de produção é tensionada adicionalmente pelos condicionantes específicos que a organização monopolística impõe especialmente ao desenvolvimento e à inovação tecnológicos (Netto, 2009, p. 24).

São complexas as relações que maximizam o lucro pelo controle dos mercados, demandando intervenções extraeconômicas. A figura do Estado volta a ser uma questão de análise nesse processo. Se o Estado, desde o período absolutista, intervia no processo econômico do capitalismo, sendo uma constante sombra da burguesia, no estágio imperialista, este muda funcional e estruturalmente, tornando-se um guardião das condições externas e dos interesses capitalistas.

A intervenção estatal, na fase monopolista, reside na organização da dinâmica econômica, de maneira contínua e sistemática, mantendo uma ligação entre as funções políticas e econômicas do Estado, operando em momentos de crise. Conforme Netto (2009, p. 25):

A necessidade de uma modalidade de intervenção do Estado decorre primeiramente, como aludimos, da demanda que o capitalismo monopolista tem de ser um vetor extra-econômico para assegurar seus objetivos estreitamente econômicos. O eixo da intervenção estatal na idade do monopólio é direcionado para garantir os superlucros dos monopólios – e para tanto, como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções.

Offe (1984), refletindo sobre o conceito de Estado capitalista, afirma que este se baseia numa forma institucional de poder público em relação à produção material, centrando quatro funções: privatização da produção, dependência dos impostos, a acumulação como ponto de referência e a legitimação democrática.

A *privatização da produção*, segundo Offe (1984), pode ser entendida a partir da noção de que a propriedade *privatização da produção* funciona produtivamente, seja a propriedade da força de trabalho ou de capital, possuindo um caráter privado; portanto, sua utilização política não está sujeita às decisões políticas. É necessário fazer o seguinte questionamento, se:

[...] essa produção ‘política’ persegue outros objetivos que não os de pôr à disposição do processo de produção privada, de forma permanente e com baixos custos, bens e infra-estruturais como eletricidade, transportes, etc. (Offe, 1984, p. 123).

No que se refere à *dependência dos impostos*, Offe (1984) aponta que o poder público depende indiretamente de um sistema tributário, baseado no volume e na acumulação privada. Para Offe, cada pessoa que detém um posicionamento na

sociedade possui poder na sociedade capitalista. Este seria efetivamente despojado de seu poder se o volume de acumulação e os ingressos para o orçamento estatal fossem, a partir de algum nível de quota tributária variável dentro de certos limites, incapazes de manifestar seu poder por outros meios materiais (Offe, 1984).

A *acumulação*, como ponto de referência, segundo Offe (1984), é essencial para que o poder estatal dependa do processo de acumulação capitalista. Assim, mantém as condições de exteriorização do que seja o poder por meio das condições políticas que favorecem o processo privado de acumulação. Nesse sentido, não são os agentes envolvidos no processo de acumulação que estão interessados em instrumentalizar o poder estatal, mas sim os agentes do poder estatal. Segundo Offe (1994, p. 124), estes asseguram “[...] sua própria capacidade de funcionamento – obedecem, como seu mandamento mais alto, ao imperativo da constituição e consolidação de um desenvolvimento econômico favorável”.

Por fim, a *legitimação democrática* refere-se às condições do sistema de governo parlamentar-democrático ou de um partido político. Este só consegue chegar a uma instância de poder mediante o apoio majoritário de um grupo, por meio das eleições, pois o

[...] exercício do poder através dos mecanismos democráticos, representativos da formação das vontades e da regulamentação de conflitos, tem o sentido, no contexto do Estado constitucional burguês, de assegurar de forma *politicamente* duradoura – e não somente através de preceitos constitucionais – a delimitação da esfera privada e da esfera de liberdade econômica de forma a defender dessa esfera de liberdade possíveis intrusões por parte do Estado (Offe, 1994, p. 124).

Assim, o Estado capitalista está sujeito a uma dupla determinação, sendo pelo poder institucional, a partir das regras do governo representativo eleito, e também pelo conteúdo, que se refere ao desenvolvimento e aos requisitos do processo de acumulação.

Para Netto (2009), as funções políticas do Estado estão imbricadas organicamente com as funções econômicas. Em relação ao Estado, ele desempenha uma série de funções. Já as funções de ordem econômica podem ser classificadas em diretas, quando há um controle empresarial capitalista, potencializando os lucros para o Estado (reprivatização), e indiretas, quando o Estado faz encomendas/compras aos grupos monopolistas (Netto, 2009).

De acordo com Mandel (1982), o capitalismo monopolista internacional passou a investir não somente na produção de matérias-primas a baixo custo, mas

também na produção, nos países subdesenvolvidos, de bens acabados, que nesses países poderiam ser vendidos a preço de monopólio, já que as matérias-primas haviam se tornado baratas:

[...] a reprodução da divisão do trabalho criada no século XIX está entrando em colapso vagarosa mais firmemente, face à súbita expansão da produção de matérias-primas e a alteração nas taxas diferenciais de lucro proveniente da produção de matérias-primas e da produção de bens acabados (Mandel, 1982, p. 43).

Outra questão importante é que, a partir do capitalismo monopolista, o Estado, por suas dinâmicas e contradições, é por ele capturado. Isso ocorre porque, mesmo buscando legitimação política por meio de um viés democrático, as demandas da classe trabalhadora são expostas e reivindicadas, mas ainda assim não são incorporadas em sua integralidade (Netto, 2009).

Foi a partir da efervescência dos partidos comunistas e da vitória da Revolução de Outubro¹⁶ que o movimento europeu não saiu vitorioso, sendo recomposto o poder burguês por meio do fascismo e do nazismo. De acordo com Del Royo:

A fase de resistência ao fascismo que se consolidava enquanto regime foi marcada pelo esforço de separar a classe operária da tradição cultural e política do socialismo italiano, enquanto este representava a sua subordinação dentro do campo ideológico da burguesia e responsável, em alguma medida, pela derrota recente (Del Royo, 2018, p. 175).

Foi a partir deste cenário de resistência que o pensador italiano Antônio Gramsci¹⁷ passou a se questionar sobre a derrota da classe operária na Europa. Conforme expõem Vasconcelos, Silva e Schmaller (2012, p. 83):

¹⁶ A Revolução de Outubro, também denominada Revolução Bolchevique, foi uma insurreição promovida pelo Comitê Militar Revolucionário ocorrida no dia 25 de outubro de 1917, sendo vitoriosa, e Lênin passou a comandar o governo dos comissários do povo. Para Hobsbawm (1988, p. 258), ele expõe alguns fatores referentes à Revolução Russa que devem ser considerados. Os bolcheviques eram uma tendência entre outras dentro da social-democracia russa; porém, ao contrário dos demais partidos, se tornaram autônomos em 1912, tornando-se representantes da classe trabalhadora organizada. Para os socialistas estrangeiros e para a classe trabalhadora russa, os diferentes tipos de socialistas eram incompreensíveis ou pareciam secundários; todos eram igualmente merecedores de apoio como inimigos do czarismo. A principal diferença entre os bolcheviques e os demais camaradas de Lênin era que os bolcheviques eram mais bem organizados, mais eficientes e mais confiáveis.

¹⁷ Gramsci nasceu no dia 22 de janeiro de 1891, em Ales, uma pequena cidade na ilha de Sardenha. Ele era o quarto filho, dentre os sete filhos de Francesco Gramsci e Giuseppina Marcias. Frequentou a Universidade de Turim, mas não conseguiu dar continuidade aos estudos devido a problemas financeiros e questões de saúde. É importante ressaltar que Turim era um importante centro

Foi esta linha analítica que atravessou suas elucubrações no cárcere, tendo como norte a necessidade de redimensionamento da luta revolucionária. Para responder tal indagação, Gramsci deu-se conta de que não bastava a crise econômica e a organização operária para que o capitalismo fosse suplantado: o poder parecia não se circunscrever apenas ao campo econômico ou à 'tomada do Estado'. Gramsci mergulhou em profundas reflexões, traçando, de forma pioneira, um 'sistema conceitual completo para apreender de forma unitária a complexa fenomenologia do poder nas sociedades capitalistas contemporâneas' (ACANDA, 2010, p. 172). Ele se voltou para um ângulo pouco explorado pelo marxismo de sua época: o Estado e a política.

Antônio Gramsci é o mais importante pensador que contribuiu para analisar o Estado, pois, a partir de um esforço teórico-político, buscou compreender a dinâmica da sociedade capitalista em sua fase monopolista e o conjunto de transformações decorrentes das mudanças experimentadas pela sociedade nas primeiras décadas do século XX¹⁸. Segundo Liguori (2003), Gramsci foi:

[...] o autor que melhor apreendeu, no campo marxista, a nova relação entre Estado e sociedade que se realiza na modernidade do século XX, seja sob a forma do Estado fascista ou do Estado keynesiano, do Estado bolchevique ou do Estado socialdemocrata (Liguori, 2003, p. 174).

Além disso, Gramsci soube situar, a partir de uma compreensão assertiva sobre o pensamento marxista, à medida que Marx não poderia ter vivenciado experiências históricas superiores à de Hegel, entretanto:

industrial e foi o primeiro lugar da organização da classe operária na Itália, deixando marcas na história do jovem Gramsci. Gramsci criou dois periódicos, *Ordine Nuovo* e *Unità*, com o objetivo de educar a classe operária sobre a indústria e a guerra. Nessa perspectiva, Gramsci considerava que o vínculo entre a organização do trabalho e a organização cultural poderia desenvolver uma nova cultura profissional, que, por fim, desenvolveria uma nova sociedade. Em 1917, o Partido Socialista Italiano começou a se dividir entre os "reformistas", "nacionalistas" e "comunistas". Os nacionalistas, que eram a facção populista, se tornaram mais tarde o fascismo, no partido nacional-socialista (nazista). Em 1926, Mussolini, por meio do Parlamento italiano, promulgou uma legislação dissolvendo o Partido Socialista Italiano, fechando todas as organizações que mantinham oposição ao governo e proibindo quaisquer publicações. Gramsci, aos 35 anos, que exercia desde 1924 o cargo de Secretário Geral do Partido, foi preso. Entretanto, se o objetivo era encarcerá-lo, inibindo qualquer manifestação do pensamento de Gramsci, esse foi o momento de maior produção. No cárcere, Gramsci produziu uma das suas principais análises, sobre a hegemonia, análise que nunca havia sido feita. Em 1937, ainda com 46 anos, pouco tempo depois de ter sido liberto da prisão fascista, Gramsci faleceu precocemente, deixando sua obra inacabada, sendo considerado um grande intelectual e educador para além de seu tempo (Monasta, 2010).

¹⁸ Dentre os elementos desse conjunto, Gramsci se preocupou em tratar, dentre outros, dos seguintes: o surgimento da classe operária; relações entre a economia e a política a partir do capitalismo monopolista; Intervenção do Estado na economia e na vida civil, buscando a regulação dos espaços de órgãos que possuíam interesses opostos ao da burguesia (sindicatos, partidos políticos, organizações de defesa das classes subalternas; a busca expressa pela expansão da cidadania e garantia dos direitos políticos e sociais (Pereira; Potyara A. Pereira, 2009).

[...] tinha o sentido das massas, por sua atividade jornalística e de agitação. O conceito de organização em Marx ainda permanece preso aos seguintes elementos: organização profissional, clubes jacobinos, conspirações secretas de pequenos grupos, organização jornalística. A Revolução Francesa oferece dois tipos predominantes: os clubes, que são organizações não rígidas, do tipo “assembleia popular”, centralizadas por individualidades políticas, cada uma das quais tem seu jornal, com o qual mantém despertos a atenção e o interesse de uma determinada clientela pouco nítida nas margens, mas que defende as teses do jornal nas reuniões do clube. Decerto, entre os frequentadores dos clubes deviam existir grupos restritos e selecionados de pessoas que se conheciam reciprocamente, que se reuniam em separado e preparavam a atmosfera das reuniões para apoiar uma ou outra corrente, de acordo com o momento e também de acordo com os interesses concretos em jogo (Gramsci, 2017, p. 114).

Outra questão que se diferencia, do ponto de vista histórico entre Marx e Gramsci, é o desenvolvimento dos grandes partidos políticos e sindicatos:

[...] não existiam ainda os grandes partidos políticos de massa e os grandes sindicatos econômicos, e a sociedade ainda estava sob muitos aspectos, por assim dizer, no estado de fluidez: maior atraso do campo e monopólio quase completo da eficiência político-estatal em poucas cidades ou até mesmo numa só (Paris para a França), aparelho estatal relativamente pouco desenvolvido e maior autonomia da sociedade civil em relação à atividade estatal, determinado sistema das forças militares e do armamento nacional, maior autonomia das economias nacionais em face das relações econômicas do mercado mundial, etc. (Gramsci, 2017, p. 22).

Este aspecto é reiterado por Coutinho (1992), que delimita os contextos históricos vivenciados por Marx e Gramsci:

Marx, portanto, não pôde conhecer – ou não pôde levar na devida conta – os grandes sindicatos englobando milhões de pessoas, os partidos políticos operários e populares legais e de massa, os parlamentos eleitos por sufrágio universal direto e secreto, os jornais proletários de imensa tiragem, etc. Não pôde, em suma, captar plenamente uma dimensão essencial das relações e poder numa sociedade capitalista desenvolvida: precisamente aquela, ‘trama privada’ a que Gramsci se refere, que mais tarde ele irá chamar de ‘sociedade civil’, de ‘aparelhos privados de hegemonia’. Ou seja, os organismos de participação política aos quais se adere voluntariamente (e, por isso, ‘privados’) e que não se caracterizam pelo uso da repressão (Coutinho, 1992, p. 76).

Com os avanços do movimento operário no século XIX, a partir do surgimento dos sindicatos na Inglaterra e a fundação da Primeira Internacional de 1864, havia uma função estratégica voltada para a autogestão da classe trabalhadora, de modo que a emancipação dessa classe deveria ocorrer por meio dos próprios trabalhadores (K. Carvalho, 2017).

A Segunda Internacional ocorreu em 1889-1914 como uma organização internacional do movimento operário, desenvolvendo-se em extensão, porém

[...] não sem um temporário rebaixamento do nível revolucionário, não sem um temporário fortalecimento do oportunismo ... A Segunda Internacional foi a época da preparação do terreno para uma difusão ampla, de massas, do movimento, em um bom número de países (Lenin apud Hobsbawm, 1982, p. 18).

Para Hobsbawm (1982), no âmbito das séries de avaliações baseadas em um viés político, detendo no seu centro as relações entre o marxismo e a prática política da social-democracia, Lenin tendia a enfatizar o caráter ideológico, mas também social das principais correntes do socialismo no período da Segunda Internacional. “[...] os oportunistas, isto é, tanto os que partiam das premissas do revisionismo bernsteiniano como os independentes delas, tinham desenvolvido uma política marcada pelo pragmatismo reformista” (Hobsbawm, 1982, p. 19).

Após a vitória da Revolução Russa em 1917, ele enfatizou o debate em torno da gestão e da ordem do dia do movimento operário. As disputas entre a forma dos sovietes e dos conselhos de fábrica ocasionavam divisões dentro do movimento, impondo aos intelectuais a necessidade de refletirem sobre o papel que essas organizações deveriam cumprir na construção do socialismo. De um lado, os conselhos das fábricas, voltados exclusivamente para a produção e constituídos por proletários; e do outro lado, os conselhos dos trabalhadores, constituídos por camponeses e soldados (K. Carvalho, 2017).

A relação dos Conselhos das Fábricas com Gramsci ocorre na cidade de Turim em 1919, em um momento mais importante da luta de classes do chamado *biennio rosso*¹⁹, por meio das ocupações de fábricas pelo movimento conselhistas. Gramsci defende os conselhos como instrumentos de auto-organização operária, tendo como diretrizes a autonomia e revolução. A assembleia da seção turinense da Federação Italiana dos operários Metalúrgicos (FIOM) aprovou a constituição dos conselhos, conforme Gramsci havia orientado. Os escritos políticos contribuíram para a constituição do diretório da PI e da Câmara de Trabalho de Turim.

Por isso, a participação nos Conselhos das Fábricas era essencial, à medida que conseguiu-se estabelecer a dualidade entre o partido e o sindicato:

¹⁹ O termo em português é “biênio vermelho”, e se refere ao processo de ocupações de fábrica pelos trabalhadores, especialmente na cidade de Turim (K. Carvalho, 2017, p. 62).

[...] tradicionalmente entendidos como via política e econômica, respectivamente, da revolução socialista. Nesse sentido, os conselhos de fábrica são entendidos como experiências práticas de autoeducação das massas, permitindo interligar cultura e política de modo que esses organismos operários articulem as diversas formas de organização da classe (K.Carvalho, 2017, p. 62).

Gramsci teve sensibilidade para perceber que a classe dominante havia desenvolvido novas formas de controle da classe operária, principalmente o domínio de sua subjetividade. Além disso, também teve a capacidade de buscar a desmobilização da classe operária.

Segundo K. Carvalho (2017), houve o dismantelamento dos conselhos das fábricas, aliado à fragmentação do Partido Socialista Italiano (PSI) e à formação do Partido Comunista. Contrário às expectativas sindicais, houve o avanço do movimento de ocupações de fábrica e a intensificação das atividades operárias por meio dos conselhos. Para K. Carvalho (2017, p. 66):

Assim, de acordo com Gramsci, o terreno do controle operário se refere ao momento em que a classe trabalhadora desenvolve sua força política para se tornar classe dirigente. Corresponde, então, ao tensionamento latente que deve resultar na construção do Estado proletário, momento em que se inicia o trabalho positivo de desenvolvimento de uma nova sociedade.

Nesse sentido, é importante partir da compreensão de que o Estado não é um ente separado da sociedade civil, mas sim que ele incorpora os interesses oriundos da sociedade civil e suas demandas, coerentemente com os interesses que o direciona. Gramsci no Caderno do Cárcere, o Estado é:

[...] uma reapresentação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, uma vez que se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção) (Gramsci, 2017, p. 239).

Para Buci-Gluckmann (1980), Gramsci distingue dois conceitos de Estado, ou seja, dois momentos da articulação do campo estatal: o Estado em sentido estreito (unilateral) e o Estado em sentido amplo, integral. O Estado estreito se relaciona com o governo, como o aparelho de ditadura de classe, possuindo funções coercitivas e econômicas. A dominação de classes se exerce por meio do aparelho de Estado

(exército, polícia, administração, burocracia). O Estado integral requer a consideração do conjunto dos meios de direção intelectual e moral de uma classe sobre a sociedade, referindo-se ao modo como ela irá realizar a hegemonia, mesmo que precise realizar um equilíbrio de compromisso para manter seu poder político, o qual poderá estar ameaçado em tempos de crise.

Para Semeraro (1999, p. 51), a função do Estado em Gramsci deve ser de cultura ativa, ou seja, “[...] deve servir para determinar a vontade de construir no invólucro da sociedade política uma complexa e bem articulada sociedade civil, na qual o indivíduo se autogoverne.”

Para P. A. P. Pereira (2009, p. 142), o Estado possui uma diversidade de definições, sendo um conceito amplo e diverso. Para tanto, a autora pontua alguns elementos que apresentam concordância entre diversos autores. Ela expõe quatro elementos para definir o que é o Estado, dentre os quais se destacam: um *poder coercitivo*, a partir das atribuições dadas a ele pela sociedade; o *território*, que se caracteriza pela delimitação geográfica para o exercício do poder; a *máquina burocrática*, que realiza seu papel na administração das organizações públicas, arrecadação e gerenciamento dos recursos, zelando pela ordem, realizando estudos e pesquisas, viabilizando a eficácia e a eficiência em suas ações estatais. O último elemento se refere ao conjunto de *condutas e comportamentos gerais* que são previsíveis e regulados pela máquina burocrática do Estado dentro de seu território.

Dessa forma, possibilita a manutenção de uma cultura política comum a todos, denominada nação.

A desvinculação entre o conceito de sociedade civil (concepção liberal) e o conceito de sociedade burguesa, de acordo com Gramsci, permite compreender que:

[...] o grupo dominante é coordenado concretamente como os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei), entre os interesses do grupo fundamental e os interesses de grupos dominantes prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estrito interesse econômico-corporativo (Gramsci, 2017, p. 39).

Entretanto, para Gramsci, a sociedade civil não está na estrutura, como em Marx; ao contrário, ela se encontra na superestrutura, que é constituída por instituições de caráter privado e exerce a hegemonia. O Estado, por sua vez, enquanto sociedade política, tem a função de domínio e coerção, pois:

É preciso distinguir a sociedade civil tal como é entendida por Hegel e no sentido em que é muitas vezes usada nestas notas (isto é, no sentido de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado) do sentido que lhe dão os católicos, para os quais a sociedade civil, ao contrário, é a sociedade política ou o Estado, em oposição à sociedade familiar e à Igreja (Gramsci, 2017, p. 220).

Neste processo de “relação de forças”, é preciso distinguir três momentos distintos, sendo: o primeiro relacionado à estrutura; o segundo voltado para as relações de forças políticas; e o terceiro vinculado às forças militares. Conforme aponta Gramsci, as relações de forças sociais ligadas à estrutura realizam, independentemente da vontade humana, o que pode ser classificado nos sistemas das ciências exatas e físicas, baseados no grau de desenvolvimento das forças materiais de produção, constituindo os agrupamentos sociais:

Esta relação é o que é, uma realidade rebelde: ninguém pode modificar o número das empresas e de seus empregados, o número das cidades com sua dada população urbana, etc. Este alinhamento fundamental permite estudar se existem na sociedade as condições necessárias e suficientes para uma sua transformação, ou seja, permite verificar o grau de realismo e de viabilidade das diversas ideologias que nasceram em seu próprio terreno, no terreno das contradições que ele gerou durante seu desenvolvimento (Gramsci, 2017, p. 38).

O primeiro momento ocorre quando essas forças sociais estão relacionadas à estrutura, isto é, independentemente da vontade dos indivíduos, as forças formam agrupamentos sociais. Para Gramsci (2017), cada um representa uma função e ocupa uma posição estratégica determinada na própria produção, pois:

Esta relação é o que é, uma realidade rebelde: ninguém pode modificar o número das empresas e de seus empregados, o número das cidades com sua dada população urbana, etc. Este alinhamento fundamental permite estudar se existem na sociedade as condições necessárias e suficientes para uma sua transformação (Gramsci, 2017, p. 38).

O segundo momento está relacionado às forças políticas ou “ético-política”, considerando o grau de homogeneidade, autoconsciência e organização alcançado pelos grupos sociais. Esse momento possui três níveis: 1) o econômico-corporativo ou “egoísta-passional”; 2) a consciência da solidariedade; 3) o momento em que se adquire consciência dos próprios interesses corporativos. No que se refere ao econômico-corporativo, Gramsci expõe que:

[...] um comerciante sente que deve ser solidário com outro comerciante, um fabricante com outro fabricante, etc., mas o comerciante não se sente ainda solidário com o fabricante; isto é, sente-se a unidade homogênea do grupo profissional e o dever de organizá-la, mas não ainda a unidade do grupo social mais amplo (Gramsci, 2017, p. 38).

No que se refere ao nível em que a solidariedade e os interesses entre os grupos atuam no campo econômico por meio das lutas sindicais, Gramsci (2017) aponta que, nesse momento, já se estabelece a questão do Estado, mas com foco apenas na obtenção de uma igualdade político-jurídica com os grupos dominantes. Além disso, permite-se reivindicar o direito de participação na legislação e na administração, podendo modificá-las e reformá-las.

No nível em que os grupos passam a ter consciência de seus interesses corporativos, ocorre a superação desses interesses, permitindo a inclusão das demandas dos grupos subordinados. Esse nível se refere à passagem da estrutura para a superestrutura, momento em que as ideologias resultantes dos processos anteriores podem se transformar em partido, adquirindo uma unidade intelectual e moral, estabelecendo a luta em um plano “universal” e criando a hegemonia de um grupo social sobre diversos grupos subordinados. Assim:

[...] entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano ‘universal’, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados (Gramsci, 2017, p. 39).

Esses graus de consciência política são alcançados e expressos por Gramsci em três momentos. O primeiro reside no econômico-corporativo ou “egoísta-passional”; o segundo corresponde a um momento de solidariedade de interesses entre os grupos no campo econômico; e o terceiro refere-se ao momento “ético-político”, caracterizado pela superação das necessidades corporativas e pela universalização. É por meio do processo de catarse que essas necessidades são sintetizadas:

Esta última representa ‘a fase mais estritamente política’, que determina, além ‘da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral’, situando a luta ‘num plano ‘universal’, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados’ (Simionatto; Costa, 2014, p. 70).

O terceiro momento apresentado por Gramsci (2017) refere-se às forças militares, sendo dividido em dois graus: o militar ou técnico-militar e o político-militar. Segundo o autor, ao longo do desenvolvimento histórico, esses dois graus existiram em uma grande variedade de combinações. O exemplo apresentado por Gramsci expõe a relação de opressão militar de um Estado sobre uma nação que busca alcançar a independência estatal, demonstrando, assim, como essas forças se manifestam no contexto político:

A relação não é puramente militar, mas político-militar: com efeito, este tipo de opressão seria inexplicável sem o estado de desagregação social do povo oprimido e a passividade de sua maioria. Portanto, a independência não poderá ser alcançada com forças puramente militares, mas com forças militares e político-militares. De fato, se a nação oprimida, para iniciar a luta pela independência, tivesse de esperar a permissão do Estado hegemônico para organizar seu próprio exército no sentido estrito e técnico da palavra, teria de esperar bastante tempo (pode ocorrer que a reivindicação de ter um exército próprio seja concedida pela nação hegemônica, mas isto significa que uma grande parte da luta já foi travada e vencida no terreno político-militar) (Gramsci, 2017, p. 40).

Neste processo, o elemento decisivo de cada situação é a força organizada de maneira permanente, que pode avançar mediante situações favoráveis, ou seja, apenas quando houver uma força dotada de ardor combativo, conforme expõe Gramsci (2017, p. 43):

Por isso, a tarefa essencial consiste em dedicar-se de modo sistemático e paciente a formar esta força, desenvolvê-la, tomá-la cada vez mais homogênea, compacta e consciente de si. Isso pode ser comprovado na história militar e no cuidado com que, em qualquer época, os exércitos estiveram preparados para iniciar uma guerra a qualquer momento. Os grandes Estados foram grandes Estados precisamente porque sempre estavam preparados para inserir-se eficazmente nas conjunturas internacionais favoráveis; e essas eram favoráveis porque havia a possibilidade concreta de inserir-se eficazmente nelas.

Ainda no que se refere a esses três momentos, de acordo com Gramsci (2017), eles se manifestam de maneira concreta a partir da conjuntura das relações e forças sociais, passando pela transformação dessas relações em relações políticas e culminando na relação militar definitiva. Segundo Gramsci:

[...] tais análises não podem e não devem ser fins em si mesmas (a não ser que se trate de escrever um capítulo da história do passado), mas só

adquirem um significado se servem para justificar uma atividade prática, uma iniciativa de vontade. Elas mostram quais são os pontos de menor resistência, nos quais a força da vontade pode ser aplicada de modo mais frutífero, sugerem as operações táticas imediatas, indicam a melhor maneira de empreender uma campanha de agitação política, a linguagem que será mais bem compreendida pelas multidões, etc. (Gramsci, 2017, p. 43).

De acordo com Simionatto e Costa (2014), este momento se configura como a passagem da estrutura para a esfera das superestruturas complexas. Ainda é importante esclarecer que esses momentos não ocorrem de maneira isolada e gradual, mas se inter-relacionam num movimento dialético e coerente com cada contexto e com o grau de consciência política que as classes sociais possuem.

Para Semeraro (1999), o Estado moderno não deve ser compreendido apenas como um aparelho coercitivo e burocrático, mas envolve também a multiplicidade de organismos presentes na sociedade civil, orientados por interesses, valores e culturas. A partir dessa questão é que Gramsci amplia o conceito da sociedade civil, incorporando diversas organizações presentes na sociedade. Assim, para ele, a sociedade civil é um espaço onde ocorre a luta ideológica e cultural, a partir das ideias dominantes que são difundidas e contestadas.

Já a sociedade política pode ser definida como um conjunto de aparelhos, por meio dos quais a classe dominante exerce o controle legal. Ou seja, são os aparelhos coercitivos do Estado, dentre eles as forças armadas e a polícia. Para Montaño e Duriguetto (2010, p. 43):

A sociedade civil em Gramsci é assim composta por uma rede de organizações profissionais (associações, sindicatos, partidos, movimentos sociais, organizações profissionais, atividades culturais, meios de comunicação, sistema educacional, parlamentos, igrejas, etc.). É uma das esferas sociais em que as classes organizam e defendem seus interesses, em que se confrontam projetos societários, no qual as classes e suas frações lutam para conservar ou conquistas hegemonia.

De acordo com Hoeliver (2019), o aparelho hegemônico pode ser compreendido como uma sociedade particular (privada), a qual se torna o correspondente do aparelho governativo-coercitivo. É ao mesmo uma nova perspectiva de ideologia, um aparelho cria um terreno ideológico. A partir de que:

Força e consenso, as duas metades indissociáveis da dominação, as duas metades do Centauro maquiaveliano, ambas desenvolvem seus respectivos 'aparelhos'. O Estado integral é, já, unidade-distinção da sociedade civil e

Estado 'tradicionalmente entendido', ou Estado *stricto sensu* (Hollander, 2019, p. 149).

Para Buci-Glucksmann (1980), o primeiro ponto da constituição de um aparelho de hegemonia é que não se reduz ao momento da superestrutura, a qual garante a 'reprodução' de relações de produção. O aparelho de hegemonia está relacionado a dupla funcionalidade da sociedade civil, como esclarece Buci-Glucksmann (1980, p. 124):

[...] o aparelho de hegemonia revela-se constituído das relações de produção como 'relações sociais-ideológicas', conforme a distinção de Lênin. Ideologias práticas, modos de vida, de sentir se enraízam na base: a relação *civilização/produção* é um ponto forte de toda a problemática gramsciana do capitalismo, mas também do socialismo.

O Segundo ponto elencado por Buci-Glucksmann (1980) sobre o aparelho de hegemonia é de que ele é de dominação. Deste modo, depende do grau e do tipo de desenvolvimento do capitalismo, dos fatores nacionais de uma formação social concreta.

Além disso, uma organização privada pode desempenhar um papel ideológico e político na aliança política de uma classe, por meio do aparelho de Estado e dos intelectuais. Para a autora, o papel do aparelho de hegemonia no processo de constituição de uma classe, reforçando seus vínculos com o Estado²⁰.

Ademais, o aparelho político do Estado não detém apenas os aspectos institucional-estatal, pois:

[...] a hegemonia política da classe dominante passa pela 'combinação da força e do consenso', combinação cujo 'termômetro' é a opinião pública. Porém, mesmo nesse caso limite, os modos de organização do consenso permanecem complexos, duplamente articulados: Segundo uma instância teórico-prática e uma instância jurídico-econômica. Pois essa hegemonia política, pelo fato de apoiar-se em partidos políticos, não deixa de passar pelos diferentes canais e redes da sociedade civil. Na medida em que 'qualquer movimento político tende a criar sua linguagem, isto é, participa o desenvolvimento geral da língua' e, mais do que isso, participa do movimento filosófico e cultural em seu conjunto. Mas também porque os partidos são em si mesmos dispositivos complexos de múltiplas ramificações (Buci-Glucksmann, 1980, p. 142).

²⁰ A autora utiliza como exemplo a franco-maçonaria, a qual solidifica um bloco de poder. O momento em que todas as forças da democracia se unificam, sendo responsável por esta aliança a franco-maçonaria, constituindo um período histórico em que a maçonaria conseguiu aliar as forças do Estado na sociedade civil (Buci-Glucksmann, 1980, p. 141).

Para analisar como se organizam os aparelhos privados de hegemonia, Gramsci buscou, durante seis anos, avaliar, catalogar e classificar revistas e jornais da época, realizando uma espécie de inventário da imprensa como modo de organização da hegemonia na sociedade civil. Gramsci atribui às grandes articulações desses aparelhos, como editoras, jornais políticos, revistas científicas ou não e até mesmo boletins paroquiais. Conclui que a ampliação do Estado, pela incorporação dos aparelhos privados de hegemonia, implica também na ampliação do aparelho de Estado. Segundo Buci-Glucksmann (1980), este duplo processo dialético contribui para realizar uma abordagem diferenciada nas relações que envolvem as classes e o Estado, e Estado e sociedade.

A sociedade civil e a sociedade política (Estado restrito), conceito de Estado restrito de Marx, que Gramsci conseguiu ampliar, denominando-o de Estado Integral ou ampliado, conforme denominado por Buci-Glucksmann (1980). O referido Estado, ao mesmo tempo, exerce a hegemonia e a coerção, assim:

[...] sociedade política e a Sociedade civil distinguem-se pela função que exercem na organização da vida social e, mais especificamente, na articulação e reprodução das relações de poder. É isso que torna o Estado uma instituição contraditória, pois ao mesmo tempo em que ele exerce a dominação pura e simples em casos específicos, ele também usa de mecanismos de consenso para se legitimar perante o conjunto da sociedade, tendo, portanto, de atender demandas e necessidades das classes subalternas (Pereira; Potyara A. Pereira 2009, p. 160).

Conforme expõe Semeraro (1999), sociedade civil e sociedade política são realidades diferentes e, muitas vezes, contraditórias. No entanto, “[...] ao mesmo tempo, formam uma unidade dialética, uma ‘justa relação’, e na vida histórica concreta passam a ser ‘a mesma coisa’” (Semeraro, 1999, p. 78).

Segundo P. A. P. Pereira (2009), a burguesia tem a capacidade de se metamorfosear; nesse sentido, “[...] seus mecanismos de dominação se sofisticavam e requeriam estratégias verdadeiramente políticas e ideológicas, para além da mera coerção” (Pereira; Potyara A. Pereira, 2009, p. 157). É na esfera da sociedade civil que as classes disputam o exercício de sua hegemonia, a partir do ganho de aliados para suas decisões, por meio dos aparelhos privados de hegemonia. Para Liguori, o “[...] Estado é instrumento (de uma classe) e, ao mesmo tempo, lugar de luta (pela hegemonia) e processo (de unificação das classes dirigentes). É possível tornar efetivos momentos de ‘contra-hegemonia’[...]” (2003, p. 181).

Ao retomar a discussão sobre a sociedade civil para além da economia, da política e do poder, este é o espaço das relações sociais e culturais, das contradições e conflitos ideológicos, buscando o consenso e a coerção:

[...] a sociedade civil movimentava diversas forças concentradas em torno de partidos, intelectuais, grupos e organizações em condição de determinar conexões hegemônicas provisórias ou mais estáveis sobre toda a sociedade (Semeraro, 1999, p. 29).

Segundo Coutinho (1992, p. 73), a sociedade civil é “[...] portadora material da figura social da hegemonia, como esfera de mediação entre a infraestrutura econômica e o Estado em sentido restrito.” Ao estabelecer a diferença entre a sociedade política e a sociedade civil, pressupõe-se reabrir a questão do poder, pois “[...] uma vez que ‘a base histórica do Estado foi deslocada’ e, com o surgimento de complexas superestruturas, se dilatam os espaços para a determinação de uma nova hegemonia” (Semeraro, 1999, p. 27).

De acordo com Semeraro (1999), é no espaço da sociedade civil que se define a política e opera o entendimento crítico da luta pela hegemonia em diferentes direções: primeiro no campo da ética e depois no campo da política. Nesta perspectiva, o Estado seria o âmbito da política; portanto, “[...] é uma instituição constituída e dividida por interesses diversos, tendo como principal tarefa administrar esses interesses, sem neutralidade” (Pereira; Potyara A. Pereira, 2009, p. 147).

De acordo com a autora, o Estado é fruto da sociedade, pois é a sociedade que o produz e não o contrário. O Estado, portanto, emerge das relações de produção, enquanto a sociedade civil molda o Estado. A partir dessa compreensão, não é possível imaginar que as relações presentes no âmbito do Estado e da sociedade civil sejam genuínas e isentas de interesses, à medida que a sociedade é formada por homens e estes são sujeitos ativos; portanto:

Marx criticava o Estado e não o legitimava, e nem o considerava a. Pelo contrário, ressaltava o caráter alienante do Estado, não só *materialização da razão* em configuração burguesa, mas também geral. Além disso, no seu conceito de sociedade civil burguesa [...] ele também designa um campo mais amplo sociopolítico e cultural, em que essa divisão e organização se inscrevem (Pereira; Potyara A. Pereira, 2009, p. 156).

Del Royo (2018) afirma que a hegemonia tem sua origem na Grécia Antiga, sendo utilizada para se referir à supremacia da pólis num complexo sociocultural. No

que se refere ao conceito da hegemonia, foi o político, pensador e revolucionário Lênin²¹ que lançou a base e os pressupostos que fundamentam esse conceito, a partir do capitalismo na Rússia.

De acordo com Gruppi (1978), a Rússia tinha sua economia pautada no modelo agrícola, baseado na propriedade fundiária dos nobres, por um lado, e, de outro, pela comunidade camponesa, não havendo espaço para o desenvolvimento do capitalismo. Assim:

São os camponeses os protagonistas da transformação social, cabe aos intelectuais, à *intelligentsia*, esclarecê-los sobre a função histórica, indo 'até o povo' – entendendo-se por 'povo', na Rússia de então, essencialmente os camponeses (disso decorre o termo 'populista') (Gruppi, 1978, p. 15).

Gruppi (1978) afirma que Lênin começa a observar que a comunidade rural está aos poucos se desagregando, pois os camponeses mais ricos passam a adquirir terrenos dos senhores feudais, conforme aponta Gruppi:

Assim, por um lado, acumula-se a riqueza nas mãos dos camponeses ricos, que vão adquirindo mais lotes; por outro lado, uma série de famílias camponesas perdem a terra, deixando de ser proprietárias. Formam-se desse modo os assalariados e os trabalhadores agrícolas que são pagos com salário em moeda (Gruppi, 1978, p. 16).

O capitalismo na Rússia, portanto, opera de maneira progressiva, liberando as forças produtivas, rompendo com os vínculos feudais e formando o proletariado. Advém, com isso a base da revolução democrático-burguesa, possibilitando o avanço da luta do proletariado e o desenvolvimento do socialismo. Conforme expõe Lênin apud Gruppi (1978, p. 17): “A luta da classe operária russa pela própria emancipação é uma luta política, e seu primeiro objetivo é a conquista da liberdade política”.

A busca pela liberdade política só pode ocorrer por meio da luta política, pois a luta é contra um determinado Estado, é a ação contra o Estado mesmo que este seja um Estado czarista:

O que quer dizer que a luta da classe operária é uma luta política? Quer dizer que a classe operária não pode lutar pela própria emancipação se não consegue exercer uma influência sobre as questões do Estado, sobre a

²¹ Vladimir Ilyich Ulianov nasceu em 22 de abril de 1870 e faleceu em 21 de janeiro de 1924. Foi um teórico, político e revolucionário comunista. Lenin, aos 20 anos, ingressou no movimento operário antes da constituição do Partido Operário Social-Democrata Russo e era uma figura influente entre os marxistas.

direção do Estado, sobre a promulgação das leis (Lênin apud Gruppi, 1978, p. 18).

A partir deste contexto sobre o capitalismo russo é que Lênin apresenta o conceito de hegemonia do proletariado, o qual está atrelado as especificidades históricas da Rússia e considerando as tarefas políticas do proletariado (Gruppi, 1978).

Para chegar ao conceito de hegemonia Lênin parte do pressuposto de que a sociedade é todo um organismo vivo em contínuo desenvolvimento e não um órgão mecânico, admitindo decisões arbitrárias, pois é “[...] essa a organicidade do conjunto social, fundada sobre as relações de produção e de troca, sobre a relação estrutura-superestrutura” (Gruppi, 1978, p. 25).

Neste processo considera que o conceito de estrutura permite compreender o conjunto da sociedade, é a partir do conceito de estrutura econômica que se chegará a um conceito da formação econômico-social, enquanto processo de relações de propriedade. Sendo assim:

Lênin destaca o modo pelo qual Marx abstrai a estrutura da formação econômico-social, estuda-a isoladamente para compreendê-la e definir-lhe as leis, mas não para se manter estático na estrutura, e sim para elevar-se dela até o momento concreto e compreender toda a sociedade em sua unitária organicidade (Gruppi, 1978, p. 26).

Deste modo, para Lênin, o conceito da formação econômico-social possui uma relevância fundamental, pois considera a sociedade a partir de toda complexidade, explicando-a por meio das relações de produção e troca. Nesse sentido, se toda sociedade fosse exclusivamente reduzida a base econômica, não teria espaço para a política, portanto para a hegemonia. Lenin, estabelece uma relação entre a iniciativa política e o proletariado, aliando consciência proletária e base econômica.

Assim, o capitalismo está para a revolução burguesa, enquanto a crise do capitalismo está para a revolução proletária, o que possibilita:

[...] mostrar a articulação dialética mediante a qual, numa determinada situação histórica, o proletariado pode ser hegemônico mesmo numa revolução democrática-burguesa; e o consegue precisamente porque recuperou o conceito marxiano de formação econômico-social (Gruppi, 1978, p. 26).

De acordo com Gruppi (1978) e Said (2014), é a partir de Gramsci, muito influenciado por Lênin, que se desenvolve uma teoria própria de hegemonia, apresentando um novo conceito de Estado frente ao fascismo, o qual se tornava a principal vítima italiana. Gramsci buscava, portanto, “[...] a criação de uma ‘nuova civiltà’ que supere a ‘civiltà capitalistica’” (Said, 2014, p. 604).

Assim, o conceito de hegemonia surge no final do século XIX para definir a supremacia de um grupo social e político:

[...] hegemonia significa principalmente hegemonia política, capacidade de direção do movimento social, mas não pode deixar de ser, do mesmo modo, a capacidade ideológica e de elaboração programática. Hegemonia constitui uma forma em movimento no processo de conquista do poder político (Del Royo, 2018, p. 153).

A partir de Gramsci, o conceito de hegemonia ganha um contexto temporal e político. É necessário, portanto, retomar o momento histórico da Revolução Francesa (1789-1799), a qual ofereceu o substrato para pensar sobre o movimento da revolução permanente²². Deste modo, os Estados, na fase imperialista, que entravam na luta, se modificavam pela disputa da hegemonia civil. Com o desenvolvimento do capitalismo, a sociedade burguesa se tornou mais complexa, necessitando da gestão de grandes empresas e da organização das classes em lutas. A revolução permanente apenas ganharia novamente espaços em sociedades onde a classe burguesa ainda era embrionária.

A partir da perspectiva gramsciana, Del Royo (2018) expõe que, na fase de construção de um novo Estado, a hegemonia deveria dar conta da totalidade social, da organização da produção, das relações civis, da cultura e da ética, e, por fim, das relações internacionais. Pois a “[...] construção de uma nova hegemonia na vida social, efetivamente fundada no trabalho produtivo, pressupõe uma ampla e profunda reforma moral e intelectual, a autotransformação do homem social” (Del Royo, 2018, p. 167).

A hegemonia não é um consenso passivo e indireto, mas exerce um papel ativo e direto. Assim, o processo hegemônico das classes trabalhadoras não deve ser

²² Segundo Del Royo (2018), essa compreensão, que surgiu a partir da Revolução Francesa, pode ser nomeada como guerra do movimento ou revolução jacobina. Essa ideologia e forma de luta se esgotaram por volta de 1870-1871, quando houve a derrota da Comuna de Paris e a unificação da Itália e da Alemanha. Deste modo, houve mudanças nas relações de organização e internacionalismo dos Estados, que se tornaram mais complexas no que se refere à revolução permanente, sendo superadas pela “hegemonia civil”.

efetivado a partir dos grupos dominantes, que buscam consenso e a hegemonia sobre as classes subalternizadas. Mas deve ser apreendido como uma relação pedagógica entre os sujeitos. Assim, a hegemonia requer transparência, relações pedagógicas e a busca pela transformação da sociedade, construindo uma verdadeira democracia (Semeraro, 1999).

Entretanto, conforme aponta Coutinho (1992), a necessidade de conquistar o consenso ativo e organizado, buscando a dominação, possibilitou que determinadas instituições sociais passassem a funcionar como portadoras de materiais específicos (com estrutura e legalidade próprias) das relações sociais de hegemonia. Assim, à medida que:

[...] essa independência material – ao mesmo tempo base e resultado da autonomia relativa assumida agora pela figura social da hegemonia – que funda ontologicamente a sociedade civil como esfera própria dotada de legalidade própria e que funciona como uma mediação necessária entre a estrutura econômica e o Estado-coerção (Coutinho, 1992, p. 77).

Nesse sentido, é importante ressaltar que, para Gramsci, portanto, a hegemonia está intrinsecamente relacionada às organizações materiais que se fazem presentes na sociedade civil enquanto um elemento do ser social (Coutinho, 1992). Gramsci (2017) alerta que a hegemonia pressupõe que sejam considerados os interesses dos grupos sobre os quais será exercida a hegemonia, mantendo equilíbrio de compromisso, pois:

[...] o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (Gramsci, 2017, p. 46).

Para Simionatto (2009), a hegemonia pode ser definida a partir da união entre estrutura e superestrutura, produção e cultura, esfera econômica e política. Cabe aos grupos subalternizados superarem as relações de poder particulares, buscando transformar numa ‘vontade coletiva’²³.

²³ De acordo com Gramsci (2017), o processo de formação de uma determinada vontade coletiva, para um determinado fim político, é representado não através de investigações e classificações pedantes de princípios e critérios de um método de ação, mas como qualidades, traços característicos, deveres e necessidades de uma pessoa concreta, o que põe em movimento a fantasia artística de

A burguesia sentiu a necessidade de utilizar uma nova abordagem, não apenas de defesa dos seus interesses, mas também uma representante dos interesses coletivos. Deste modo, ela seria aceita pelas demais classes, estabelecendo a sua legitimidade enquanto classe dirigente do Estado.

As formas de dominação da hegemonia de um grupo sobre outro ocorrem por meio da difusão de concepções de visões de mundo, ideias, valores, buscando exercer um consenso e, assim, adesão às perspectivas do seu projeto político. Neste sentido, uma das formas de difusão das ideias dominantes seria por meio da elevação do nível cultural das classes subalternas²⁴, seja por meio da educação ou demais meios presentes na sociedade civil. Para Simionatto:

[...] Gramsci identifica um conjunto de instituições componentes da sociedade civil, denominadas de “aparelhos privados de hegemonia”, compreendendo o sistema escolar em todos os níveis, incluindo as universidades, as formas de organização da cultura (museus, bibliotecas, editoras), os meios de organização da informação em geral (jornais e revistas à época – e hoje ainda a televisão e a internet), os movimentos sociais, a organização sindical, os partidos políticos, bem como as igrejas, instituições herdadas de um modo de produção passado (Simionatto, 2014, p. 69).

Para Semeraro (1999), a estratégia mais coerente de Gramsci é a conquista do poder efetivo, aquele que possibilita uma direção hegemônica aos grupos, antes de chegarem ao domínio dos aparelhos políticos do Estado, pois:

Um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições fundamentais inclusive para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante, mas deve continuar a ser também [dirigente] (Gramsci, 2002, p. 62-63).

Para Gramsci, sociedade civil e Estado se identificam e, portanto, não podem ser desconsiderados no processo. Nesse sentido, não há como estabelecer didaticamente as atribuições de cada instância como setores autônomos em Estado, Mercado e Sociedade Civil, pois:

A formulação do movimento do livre-câmbio baseia-se num erro teórico cuja origem prática não é difícil identificar, ou seja, baseia-se na distinção entre sociedade política e sociedade civil, que de distinção metodológica é transformada e apresentada como distinção orgânica. Assim, afirma-se que

quem se quer convencer e dá uma forma mais concreta às paixões políticas. Para Coutinho (2009), a vontade coletiva de Gramsci está relacionada à reforma intelectual e moral, isto é, à hegemonia.

²⁴ Este conceito gramsciano será trabalhado mais adiante.

a atividade econômica é própria da sociedade civil e que o Estado não deve intervir em sua regulamentação. Mas, dado que sociedade civil e Estado se identificam na realidade dos fatos, deve-se estabelecer que também o liberismo é uma “regulamentação” de caráter estatal, introduzida e mantida por via legislativa e coercitiva: é um fato de vontade consciente dos próprios fins, e não a expressão espontânea, automática, do fato econômico. Portanto, o liberismo é um programa político, destinado a modificar, quando triunfa, os dirigentes de um Estado e o programa econômico do próprio Estado, isto é, a modificar a distribuição da renda nacional (Gramsci, 2017, p. 44).

A partir deste contexto, é possível compreender que a unidade histórica das classes dirigentes ocorre dentro do Estado, sendo a história dos Estados e dos grupos que o compõem. Ressalta Semeraro (1999) que, ao contrário do que se pensa, a emancipação das classes subalternas pressupõe a expansão da sociedade civil. A partir da sua autorregulação, vai absorvendo a sociedade política, esvaziando o Estado, assim:

[...] é no interior dos movimentos sociais que os trabalhadores são chamados a criar o seu projeto de sociedade e começam a ensaiar práticas novas de poder e de política que estabelecem relações dialéticas entre intelectuais e povo, dirigentes e dirigidos, introduzindo formas de vida totalmente diferentes das acomodações reapresentadas pelos métodos da ‘revolução passiva’, tão caros aos grupos dominantes (Semeraro, 1999, p. 64).

Para que as classes subalternas consigam sua unificação, é fundamental que isso ocorra no âmbito político. Nesse sentido, essa unificação é viável apenas por meio das relações orgânicas entre a sociedade política e a sociedade civil (Semeraro, 1999). O Estado, por sua vez, continua a priorizar os interesses da burguesia, em detrimento das demandas das classes subalternas.

As classes subalternas são retratadas por Gramsci no Caderno do Cárcere nº 25, intitulado À Margem da História (História dos grupos sociais subalternos). De acordo com Gramsci (2017, p. 324):

[...] o elemento da espontaneidade é característico da ‘história das classes subalternas’, aliás, dos elementos mais marginais e periféricos destas classes, que não alcançaram a consciência de classe ‘para si’ e que, por isto, sequer suspeitam que sua história possa ter alguma importância e que tenha algum valor deixar traços documentais dela.

Segundo Gramsci (2002, p. 139), as classes subalternas não são unificadas e não podem se unificar enquanto não se tornarem ‘Estado’. Sua história está ligada à história da sociedade civil, que se caracteriza por uma função desagregada e

descontínua em relação à história da sociedade civil e à história dos Estados e grupos de Estados.

Para Schlesener (2016), as classes se caracterizam a partir do modo de produção e das relações entre dominantes e dominados, dirigentes e dirigidos. Todas as classes podem possuir grupos ou frações de classes:

[...] a burguesia constitui-se de comerciantes, industriais, banqueiros e cada um desses grupos se subdivide em outros; o operariado e o campesinato, também se constituem em grupos ainda mais fragmentados por suas dificuldades de organização política e de formação uma identidade de classe (Schlesener, 2016, p. 138).

Essa condição é ressaltada por Schlesener (2016), que observa que as classes subalternas assimilam o modo de pensar dominante, limitando sua percepção das relações de dominação e subordinação.

Gramsci (2002) aponta que, entre os grupos subalternos, um pode tentar exercer hegemonia por meio de um partido. Por isso, é fundamental compreender o desenvolvimento dos partidos, já que eles incorporam elementos tanto dos grupos hegemônicos quanto dos outros grupos subalternos que vivem sob uma hegemonia específica. Além das formas de dominação e difusão de ideias da burguesia, Gramsci também identificou que as instituições democráticas contribuem para a manutenção da hegemonia burguesa, pois:

A hegemonia burguesa é muito forte e dispõe de muitas reservas. Os intelectuais estão muito concentrados (Instituto da França, Universidade, grandes jornais e revistas de Paris) e, embora sejam numerosíssimos, são no fundo muito disciplinados em relação aos centros nacionais de cultura. A burocracia militar e civil tem uma grande tradição e alcançou um alto grau de homogeneidade ativa (Gramsci, 2017, p. 94).

Neste processo, a hegemonia não pode ser considerada um processo neutro nem uma incorporação submissa das massas no Estado, mas, conforme expõe Semeraro (1999, p. 85): “[...] é acima de tudo a permanente movimentação de iniciativas que elevam a capacidade subjetiva e a participação dos indivíduos”.

Além disso, parte-se da perspectiva de que a hegemonia é constituída dentro das relações de produção capitalista. Não há como considerar que a burguesia busque superar as contradições de classe, portanto:

[...] a conquista da hegemonia no âmbito da sociedade civil, ainda que seja necessária antes de assumir o governo, não é suficiente, pois remete à gestão do próprio Estado. É aqui, afirma Gramsci, que as classes subalternas encontram a sua unificação e seu ponto mais elevado de realização política (Semeraro, 1999, p. 90).

De acordo com Semeraro (1999), a concepção hegemônica burguesa não busca alterar as relações de desigualdade social e exploração econômica, mas manter as contradições estruturais. Na perspectiva construída por Gramsci, a hegemonia arquitetada pelos proletários deve seguir outros caminhos, não sendo um instrumento de governo de grupos dominantes que procuram o consenso e se impõem às classes subalternas, mas devem, no “[...] formação da nova hegemonia, portanto, deve ser posto, como base, a transparência, ‘dizer a verdade’, instaurar relações pedagógicas e chegar às transformações econômicas e sociais” (Semeraro, 1999, p. 81).

Del Royo (2018) considera que a construção da hegemonia se confunde com a construção de um amplo processo pedagógico, cujas necessidades principais são a formação de intelectuais orgânicos do grupo social que se apresenta como dirigente de uma nova ordem social. Semeraro (1999) aponta que, para Gramsci, a conquista hegemônica se desenvolve plenamente por meio da subjetividade, da autodeterminação e por meio dos valores que formam a individualidade, traçando os rumos éticos-políticos da coletividade. Neste processo, a luta pela hegemonia implica o embate das diferenças, o contrapor das visões de mundo. Seria uma construção histórica de longo prazo no âmbito da sociedade civil e da sociedade política.

A partir da compreensão do Estado Ampliado e da hegemonia, é possível entender como as relações na sociedade civil foram se moldando e estruturando ao longo do século XX até a atualidade. O Estado, como um todo, por meio da direção hegemônica de um determinado grupo, impõe sua dominação, buscando, em articulação com os grupos hegemônicos, atingir o consenso.

Dessa forma, dialogando com o objeto da tese em questão, compreende-se que o Estado, aqui representado pelo poder público municipal, é determinado por uma direção hegemônica cujos fundamentos ideopolíticos se pautam no neoliberalismo. Através da última quadra histórica, lança mão de novas formas de regulação social no âmbito das políticas públicas, das quais o MROSC é uma delas, especialmente na relação com as organizações da sociedade civil.

Nessa direção, ao analisar os serviços socioassistenciais, inerentes à política pública de Assistência Social, problematiza-se a reafirmação da responsabilização da sociedade civil em sua execução, desviando o Estado da responsabilidade de ofertá-los diretamente à população.

Isso contrasta com o princípio da primazia das ações estatais, próprio da referida política. O consenso para a manutenção no poder é garantido na medida em que, de um lado, assegura o atendimento dos serviços e, de outro, atende aos interesses neoliberais que buscam deslegitimar o Estado, minimizando suas ações voltadas ao atendimento das demandas do trabalho em favor dos interesses do capital.

1.2 A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O TRANSFORMISMO NO BRASIL: ENTRE O MODELO PATRIMONIALISTA E BUROCRÁTICO

Ao abordar a gestão da Assistência Social, leva-se em consideração os elementos históricos que forjaram o Estado brasileiro e que estão intrinsecamente relacionados à estrutura do sistema capitalista. Deste modo, num primeiro momento, apresenta-se uma breve contextualização histórica do Brasil no século XIX, tendo em vista a origem e o desenvolvimento da Assistência Social no país e, por fim, problematiza-se o modelo patrimonialista e burocrático na estrutura administrativa do Estado brasileiro. Foram os primeiros modelos de gestão a determinar o modo de fazer das políticas públicas no país, configurando-se como determinantes para a gestão da Assistência Social ao longo de sua história, até os dias atuais.

O primeiro ponto é que o Estado brasileiro tem a sua origem diferente do Estado europeu, pois nasce de uma relação mercantilista, baseada na concentração de renda, formada por castas sociais, atrelado às determinações externas do mercado.

Neste cenário em que a lógica da produção capitalista é voltada para o lucro e não para as necessidades humanas, conforme expondo Costa (2003), a finalidade do capital é a sua perpetuação e recriação ampliada. Nesse sentido, o capitalismo assume o comando da acumulação, envolvendo diferentes esferas da sociedade, marcando profundamente as formas de sociabilidade e correlação de forças.

Com a Proclamação da Independência do Brasil, os portugueses deixaram uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata e uma economia

monocultora, latifundiária e um Estado absolutista, conforme expõe J. M. Carvalho (2002, p. 28):

Implantou-se um governo ao estilo das monarquias constitucionais e representativas européias. Mas não se tocou na escravidão, apesar da pressão inglesa para aboli-la ou, pelo menos, para interromper o tráfico de escravos. Com todo o seu liberalismo, a Constituição ignorou a escravidão, como se ela não existisse. Aliás, como vimos, nem a revolta Republicana de 1817 ousou propor a libertação dos escravos. Assim, apesar de constituir um avanço no que se refere aos direitos políticos, a independência, feita com a manutenção da escravidão, trazia em si grandes limitações aos direitos civis.

O processo de independência ocorre a partir de dois elementos que Fernandes (2006) aponta, sendo um revolucionário e o outro, conservador. O elemento revolucionário corresponde ao momento de despojar a ordem social advinda da sociedade colonial, possibilitando a autonomia necessária para a criação de um Estado-nação. O elemento conservador, por sua vez, estava fortemente atrelado à preservação de uma ordem social que não possuía condições materiais e morais para alavancar a autonomia necessária à construção de uma nação.

O país mantinha a economia baseada no açúcar, na mineração e na pecuária, e o que não contribuiu para o desenvolvimento da cidadania no Brasil foi a base da sociedade escravocrata. A escravidão teve início no século XVI e continuou até 1850, isto é, 28 anos após a Independência. A escravidão fomentava a vida da sociedade brasileira.

Para Sales (1993), a cidadania concedida compõe o cerne da construção da cidadania no Brasil, à medida que:

[...] os primeiros direitos civis necessários à liberdade individual – de ir e vir, de justiça, direito à propriedade, direito ao trabalho – foram outorgados ao homem livre, durante e depois da ordem escravocrata, mediante a concessão dos senhores de terras. Essa dependência da população livre do Brasil escravocrata para com os senhores de terras é que dava aos observadores argutos aquela impressão de que o Brasil não tinha povo (Sales, 1993, p.4).

Outra questão refere-se ao processo de expropriação do sujeito, à medida que o ser escravizado é coisa em si, sendo coisificado dentro e fora do processo da força de trabalho, sofrendo duplamente a alienação. O que difere do regime de trabalho livre, onde ele é apenas coisa dentro do processo de produção, durante a alienação do seu trabalho. Este é uma mercadoria, força de trabalho distinta da força de trabalho assalariada da sociedade burguesa (Lara; Diogo, 2022).

A formação social escravista presente no Brasil e seu contato com o mercado mundial coexistiram como adequadas para a acumulação do capital. O tráfico negreiro se manteve de pé até onde os interesses puderam coexistir. O processo de abolição se deu de maneira formal e restringiu-se ao tráfico negreiro internacional, mas manteve o tráfico interprovincial. De acordo com J. M. Carvalho (2002), estima-se que no Brasil, desde o início da escravidão até 1850, entraram no país cerca de 4 milhões de escravos.

Para Franco (1997), a escravidão se constituiu como um fato social construído, passando de formas rudimentares para formas mais complexas de exploração. Ainda para essa autora, criou-se uma sociedade em que havia grande concentração dos meios de produção, formando um conjunto de homens livres e expropriados dos processos essenciais da sociedade.

A propriedade privada também era outro grande entrave, permanecendo apenas nas mãos de poucos sujeitos e mantendo relações de submissão entre os trabalhadores pela troca de favores e benesses.

Ainda atrelada a essa questão, está a dominação patrimonialista vinculada à sociedade de base agrária-exportadora, aos interesses e às formas de solidariedade dos estamentos senhoriais. Conforme aponta Fernandes (2006), o desenvolvimento prévio de uma sociedade, vinculada aos interesses coloniais, não criou uma nação, mas deu origem aos estamentos em condições econômicas, sociais e políticas que permitiram identificar o seu percurso histórico a partir desse processo, pois

[...] a constituição de um Estado nacional independente representava o primeiro passo para concretizar semelhante destino. Por meio dele, os interesses comuns daqueles estamentos podiam converter-se em *interesses gerais* (grifo do autor) e logravam condições políticas para se imporem como tais. Ao se concretizarem politicamente, porém, os referidos interesses tinham de se polarizar em torno da entidade histórica emergente, a nação. Somente ela poderia dar suporte material, social e moral à existência e à continuidade de um Estado independente. Assim, ao enlaçar-se à fundação de um Estado independente e à constituição de uma sociedade nacional, a dominação patrimonialista passou a preencher funções que colidiam com as estruturas sociais herdadas da Colônia, com base nas quais ela própria se organizava e se legitimava socialmente e as quais ela deveria resguardar e fortalecer (Fernandes, 2006, p. 76).

Para Fernandes (2006), a emancipação política mantinha ainda a luta pela riqueza, prestígio social e poder. A integração da dominação patrimonialista na base estamental apenas alternava a autoridade para o poder especificamente político.

Consequentemente, as relações de poder das elites e as coligações de parentesco ampliaram a competição pessoal ou grupal.

Conforme aponta Vianna (2004), o processo de independência foi uma “revolução sem revolução”, pois o Estado que nasce da Independência traz o liberalismo, modelando as instituições políticas e intensificando a escravidão, restaurando as estruturas herdadas do período colonial. Assim sendo:

Não são as estruturas econômicas herdadas da Colônia que impõe a forma do Estado, e sim o oposto: é o Estado que, ao restaurá-las, inicia sua história com a única alternativa econômica compatível com a vocação de sua estratégia territorialista (Vianna, 2004, p. 45).

Entretanto, com a ordem social constituída, não houve alterações estruturais nas relações já estabelecidas, no código de honra, nas relações sociais e nas convenções. A dominação patrimonialista se manteve, neutralizando os elementos competitivos e buscando enfatizar a cooperação e as formas de solidariedade para a manutenção do equilíbrio social, à medida que:

Em uma sociedade organizada em castas e estamentos, que conseguia preservar ou fortalecer seu padrão de equilíbrio e de desenvolvimento, os focos de tensão social mais importantes para a continuidade da ordem estabelecida localizavam-se nas posições dos estratos sociais privilegiados e dominantes. Esses estratos dispunham de meios para *fazer história* (grifo do autor) e para alterar ‘o rumo normal das coisas’. Essa regra se aplicava especialmente à aristocracia agrária e nos ajuda a compreender como foi esta que gerou, pelas tensões insolúveis da estrutura interna do ‘mundo dos privilegiados’ e através do destino social do senhor – e não do escravo, do liberto ou do homem livre dependente –, os germes de desagregação e da destruição da ordem social escravocrata e senhorial (Fernandes, 2006, p.183).

Neste contexto, a sociedade brasileira surge a partir de uma forte dependência do capital externo, atrelada à lógica do capital, porém mantendo estruturas coloniais baseadas nas relações de desigualdade para o desenvolvimento do Estado nacional.

Estas desigualdades, expressas no desemprego, na violência, na fome, na falta de estruturas básicas de saúde, educação e habitação, demandaram do Estado uma resposta para os problemas sociais, com a emergência da questão social. Compreende-se que a questão social manifesta, portanto, as desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediadas por disparidades na relação de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em

questão amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização (Iamamoto, 2013).

Considera-se, portanto, que a gênese da questão social se fundamenta na contradição presente na sociedade. Conforme expõe Iamamoto (2000), a produção social se opõe à apropriação privada do trabalho e de todos os elementos que o constituem. Prevalece na sociedade o asseguramento jurídico que garante aos cidadãos a convivência, avessamente à existência da desigualdade.

Segundo Iamamoto (2013), a questão social é indissociável da sociabilidade de classes e seus antagonismos, pois envolve um espaço de luta política e cultural contra as manifestações das desigualdades sociais produzidas e presididas pelo desenvolvimento desigual, coexistindo temporalidades históricas diversas. A questão social deve ser considerada a partir dos múltiplos determinantes históricos e culturais do país.

Neste sentido, a questão social envolve interesses sociais, políticos e culturais que vão de encontro às desigualdades sociais, na medida em que intencionam seu enfrentamento. Estas se reproduzem num contexto cada vez mais antagônico à concepção dos direitos humanos, manifestando-se nos mais diversos tipos de violência e violações (Raichelis; Arragui, 2020).

Diante das manifestações da questão social, expressas pelas desigualdades sociais, pelo desemprego, pela situação de rua e mendicância, nas diferentes formas de violência e exclusões, o Estado buscou meios para reprimir, tratando a questão social como um caso de política, buscando mecanismos de controle social, como a polícia e por meio do trabalho dos assistentes sociais.

Nesse sentido, é que, de acordo com Rosemberg (2016), o projeto republicano baseado no controle atuava com violência e autoritarismo do Estado, com a justificativa da ordem pública, tendo por base as hierarquias sociais que antecederam esse período, contrapunham os direitos civis, políticos e sociais, os quais estabeleciam um processo modernizador da política e de inclusão do cidadão. Nesse contexto, a polícia possuía uma dupla função:

[...] num primeiro sentido como um dispositivo de manutenção da ordem, por meio do controle repressivo da 'classe trabalhadora'; e, num Segundo, como uma milícia de soberania, atrelada imediatamente ao nicho do poder político de cada estado da federação, que representava os interesses das elites locais, tanto no enfrentamento com os interesses da União, quanto no

confronto com o Exército, e suas inclinações 'moderadoras' do jogo político (Rosemberg, 2016, p. 12).

A polícia exercia diferentes papéis: enquanto força pública, defendia os interesses locais contra o governo federal e o Exército, propunha combater os movimentos operários e as insurreições, e ainda funcionava como uma milícia privada, alienada ao governo estadual para atender aos interesses de fazendeiros. Conforme aponta Rosemberg (2016, p. 12):

[...] a força pública estaria apta a controlar o mercado de trabalho livre que se constituía, refletindo o adágio lapidar imputado a Washington Luiz de que "a questão social era uma questão de polícia"; no segundo caso, ela fazia as vezes de força de soberania, ora como garante da ordem política regional contra os laivos intervencionistas do governo federal, em alguns momentos ladeado pelo Exército; ora como milícia de apoio dos grupos políticos dominantes de cada estado nas disputas internas com as facções antagonistas.

Deste modo, a polícia também atuava para controlar e oprimir os movimentos sociais organizados pelos trabalhadores, os quais reivindicavam demandas coletivas, buscando, assim, garantir direitos para a classe trabalhadora. Foram movimentos significativos porque apresentavam, por assim dizer, uma unidade em torno da definição de objetivos, seja garantir direitos para os trabalhadores, pressionar ou questionar o que estava estabelecido.

Segundo Mestriner (2001), ao analisar o cenário político da década de 1930, enfatiza que a "questão social" foi colocada como legítima, denotando ser uma questão política, pertencente ao Estado e necessitando de formas mais eficientes de controle e dominação. Assim, a classe operária se tornou um elemento essencial para a manutenção do poder, pois

:

[...] ao legitimar os conflitos sociais como inerentes à sociedade capitalista, o governo destaca que estes não geram no país nenhuma inquietação. Com esta concepção tratará a 'questão social' no nível ideológico, interpretando-a à luz da teoria da integração social, que oculta e mascara o conflito, e criando para isso instituições estatais (Mestriner, 2001, p. 74).

Dessa forma, no período Vargas, todas as demandas e lutas das classes trabalhadoras foram incorporadas como benefícios pelo governo. Assim, os direitos sociais foram compreendidos como dádivas, e não como conquistas. A passividade também contribuiu para que a cidadania não se efetivasse. A partir de 1945, os

movimentos sindicalistas e trabalhistas começaram a surgir, assim como o nacionalismo, que se consolidou em conjunto com o Estado Novo.

Entre as criações do governo Vargas, destaca-se a Legião Brasileira de Assistência (LBA), idealizada por sua esposa, Darcy Vargas, e inserindo o conceito do primeiro-damismo. Darcy Vargas, responsável pela implantação da LBA, teve sua imagem associada à realização de serviços sociais, inaugurando um movimento que ainda perdura em cidades com características interioranas. Esse modelo vincula a figura da primeira-dama à bondade e à filantropia, atribuindo-lhe a responsabilidade de promover o bem aos pobres e mais necessitados. Consequentemente, a Assistência Social foi associada a esse comportamento de bondade e “generosidade” (Torres, Iraldes Caldas, 2002).

Outro órgão criado por Vargas, em 1938, foi o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que representou a primeira regulação da Assistência Social no país. O CNSS era composto por representantes da sociedade e fundamentado na solidariedade e na filantropia.

Aliada ao primeiro-damismo, a filantropia baseia-se na relação de poder entre a classe dominante e a classe subalterna, sendo concebida como uma doação dos ricos para os pobres, estabelecendo, assim, uma relação de poder por meio da caridade. Conforme ressalta Mestriner (2001), as práticas assistenciais das organizações sociais perpassam a filantropia, a qual, após a Igreja e, posteriormente, o Estado, consolidou alianças que se arraigaram. Dessa forma, há diferentes formas de filantropia: caritativa, higiênica, disciplinadora, pedagógica, profissionalizante, vigiada e de clientela.

Criou-se, então, um mecanismo de controle da pobreza, objetivando a redução de todos os sujeitos considerados indigentes, abandonados e inválidos à categoria de assistidos, “[...] acumulando espaços institucionais próprios de promoção/educação/reabilitação. Com enunciados científicos, técnicos, administrativos, filosóficos e jurídicos que até hoje vigoram fortemente” (Mestriner, 2001, p. 40). Esse modelo institucional ainda perdura na atualidade, buscando transformar os sujeitos em economicamente produtivos e politicamente resignados.

No que se refere às práticas do primeiro-damismo, estas ocuparam integralmente todos os setores e níveis de gestão, incluindo a presidência, as secretarias e a figura de honra dessas instituições. Conforme aponta Medeiros (2019), esse foi um dos movimentos responsáveis por ações de caráter assistencial no Brasil,

atuando desde 1940 até a década de 1990, quando, em 1993, foi publicada a Lei Orgânica da Assistência Social.

No cenário nacional, diversos órgãos foram criados por Vargas. Além do Conselho Nacional de Serviço Social do Ministério da Educação e Saúde, criado em 1938, instituiu-se também o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), em 1941, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, com o objetivo de atender crianças "abandonadas" e "delinquentes". No mesmo ano, foi criado o Departamento Nacional da Criança (DNC), ligado ao Ministério da Educação e Saúde, e, em 1942, a LBA, que se propunha a assistir as famílias dos expedicionários durante a guerra. Ademais, foram instituídos o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Social da Indústria (SESI), ambos em 1946.

A expansão das instituições vinculadas à Igreja estava atrelada aos valores da filantropia e foi estimulada pela Constituição Federal de 1946, a qual possibilitou o retorno à democracia e garantiu a isenção de impostos às instituições sociais, desde que suas rendas fossem utilizadas para os respectivos fins e dentro do país (Mestriner, 2001).

Em uma sociedade desigual como o Brasil, há uma disparidade nas formas de prestação de serviços sociais por diferentes entes, incluindo a ação estatal, as instituições filantrópicas e religiosas, os apadrinhamentos vinculados a interesses políticos e eleitorais, além dos questionamentos políticos aos movimentos sociais, o que permanece até os dias atuais.

Considera-se fundamental compreender que a crítica ao liberalismo, ao individualismo, ao clientelismo e ao conservadorismo deve ser apreendida a partir de:

[...] um processo que envolve a relação Estado/ sociedade/ crítica profissional. Na relação Estado e sociedade, mudam as políticas para a desconstrução da forma residual de auxílio para a forma cidadã, em momentos diferentes, em cada sociedade. Esta relação sociedade civil e Estado se processa no contexto da luta pela democracia e pelos direitos humanos (Faleiros, 2019, p. 108).

Além disso, é importante ressaltar, com base no pensamento gramsciano, que é nas relações entre a sociedade civil e a sociedade política que se estabelece o processo de hegemonia. Conforme aponta S. C. Silva (2014, p. 86):

O Estado burguês se mantém, portanto em meio à permanência histórica de seu momento econômico-corporativo na modernidade. Este – o Estado

burguês- enquanto sociedade política se assenta na estrutura jurídico-formal, cuja burocracia, o exército e a polícia, o sustentam legal e administrativamente conservando vivo e pujante enquanto esfera de dominação da sociedade.

Na década de 1950, Getúlio Vargas manteve o controle da ação social, centralizando no governo federal, por meio do CNSS e da LBA, os quais atuaram na desconcentração de programas e serviços. Na esfera estadual e municipal, surgiram a implantação de setores da Assistência Social, atuando a partir das ações do governo federal.

De acordo com Mestriner (2001), na esfera governamental, as indicações passaram a ser políticas e as subvenções, que eram reguladas pelo CNSS, passaram a ser uma atribuição da Câmara dos Deputados e do Senado, iniciando o processo de manipulação política dentro do CNSS.

No governo Juscelino Kubitschek, uma série de leis foi criada, a exemplo da Lei 2756/1956, que isenta do selo as contribuições das instituições sociais que possuem inscrição no CNSS; da Lei 3193/1957, que dá à União, aos estados e aos municípios a atribuição de cobrar impostos sobre as instituições de Assistência Social; e da Lei 3470/1958, que autoriza a doação de impostos às instituições filantrópicas.

Já na década de 1960, no governo de Jânio Quadros, foi criado o Decreto-Lei 50.517/1961, o qual regulamenta a Lei 091/1935, que institui a Declaração de Utilidade Pública. No governo de João Goulart, o Decreto-Lei 1117/1962 regulamentou a Lei 3577 e concedeu ao CNSS a atribuição de certificar as entidades filantrópicas para isenção prevista na lei, e o Decreto-Lei 1118/1962 regulamentou a Lei 3933, que anistia as instituições sociais das contribuições em atraso (Mestriner, 2001).

Mediante as criações dessas leis, forjou-se um campo favorável para a criação e manutenção das instituições sociais. Desde então, pode-se observar a importância do processo de regulamentação da Assistência Social para o seu desenvolvimento e manutenção enquanto um conjunto de ações administradas e executadas a partir da relação do Estado com a sociedade civil, sendo esta uma marca histórica da referida política.

A partir do golpe de 1964, inicia-se a Ditadura Militar, a qual põe fim no tratamento populista utilizado por Vargas para fazer concessões às classes populares. Conforme apresenta Mestriner (2001, p. 135):

O golpe de 1964, não se reduzindo apenas a mera operação político-militar com a finalidade de derrubar o presidente de então, mas colocando-se por décadas como forma ditatorial de governo, não só encerra as possibilidades de reformas de base propostas, mas, põe fim à política de massas instaladas desde 1945, com Vargas.

Referente à “questão social”, houve um amplo controle econômico, baseado na coerção e violência. Toda manifestação e conflito social eram reprimidos de forma severa para a manutenção da ordem e tratados como caso de polícia.

Fagnani (1997), ao analisar o período da Ditadura Militar e seus impactos nas políticas sociais, apresenta algumas características desse período: regressividade dos mecanismos de financiamento; centralização do processo decisório; privatização do espaço público; e expansão da cobertura com reduzido caráter redistributivo.

No que se refere à regressividade dos mecanismos de financiamento, o tratamento das políticas sociais possuía um caráter regressivo e restrito no que se refere à utilização dos recursos de natureza fiscal. Essa redução do financiamento se fez presente nos setores da habitação e saneamento. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) era regulado pelo mercado e a partir do princípio de autossustentação financeira.

A centralização do processo decisório foi marcada por uma perspectiva conservadora no Executivo federal e pela ausência de controle social, participação e mobilização dos governos subnacionais. Desse modo, os aparelhos privados de hegemonia, como os partidos, sindicatos, organizações e imprensa, tiveram os seus direitos civis e políticos cerceados por mecanismos coercitivos do regime militar. Outra característica foi a centralização das políticas sociais, a qual se materializou:

[...] na criação de complexas agências burocráticas federais, portadoras de expressivos recursos de poder, que passaram a formular, implementar e gerir políticas setoriais de corte nacional e a controlar fundos financeiros de magnitude considerável. Os principais exemplos setoriais são o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), o SFH e o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) (Fagnani, 1997, p. 187).

Na privatização do espaço público, os interesses particulares, empresariais e clientelistas embasaram as ações do governo. Devido à falta de controle e de representantes sociais, abriram-se espaços para os interesses privados. No aparelhamento do Estado, houve a formação de feudos e mercados internos, superfaturamento, prestação de contas fraudulentas e tráfico de influência. Além

disso, conforme apresenta Fagnani (1997), a privatização do espaço público altera o caráter redistributivo das políticas sociais, pois detém a parcela extra do gasto social.

Já a expansão da cobertura refletiu outra característica conservadora, a partir do aumento da oferta de bens e serviços, além da ampliação interventiva do Estado no campo social, por meio de reformas e implementações legais, tais como a Lei nº 4.513/1964, que criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM); o Decreto-Lei nº 593/1969, que alterou a LBA de associação civil para fundação pública; o Decreto nº 66.257/1970, que abriu ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, em favor da Legião Brasileira de Assistência, o crédito suplementar de NCr\$ 35.000.000,00 para reforço de dotação consignada no vigente orçamento; a Lei Complementar nº 11/1971, que propôs a assistência ao trabalhador rural; a Lei nº 6.036/1974, que criou o Ministério da Previdência e Assistência Social; o Decreto nº 74.254/1974, que definiu a estrutura básica do Ministério da Previdência e Assistência Social; a Lei nº 6.179/1974, que ofereceu amparo previdenciário para maiores de 70 anos e para inválidos; o Decreto nº 76.719/1975, que redefiniu a estrutura básica do Ministério da Previdência e Assistência Social; a Lei nº 6.439/1977, que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social; a Emenda Constitucional nº 12/1978, que assegurou às pessoas com deficiência a melhoria de sua condição social e econômica; e o Decreto nº 83.148/1979, que aprovou o estatuto da Fundação Legião Brasileira de Assistência.

Entretanto, houve um reduzido caráter redistributivo em diversas áreas, como na Previdência Social, com a redução no valor do benefício, a condicionalidade à contribuição financeira e a fixação do valor máximo em 20 salários-mínimos. Na saúde, verificaram-se distorções no modelo curativo-privatista, marginalização do cuidado primário e desigualdades regionais. Além disso, essa redução do caráter redistributivo teve impacto na educação, habitação e saneamento.

No início da década de 1970, juntaram-se aos movimentos sociais as organizações de assistentes sociais, em aliança com os movimentos de oposição à ditadura. O objetivo era pautar as necessidades dos excluídos e oprimidos em sua relação com o Estado capitalista e com a organização dos serviços sob o regime ditatorial (Faleiros, 2019).

Mesmo diante dos movimentos sociais no país, Vianna (2004) argumenta que nunca houve, no Brasil, uma revolução ou qualquer movimento político de caráter verdadeiramente revolucionário. Segundo ele, quando algum movimento recebeu a

denominação de "revolução", isso ocorreu dentro de "[...] uma linguagem de paradoxos em que a conservação, para bem cumprir o seu papel, necessita reivindicar o que deveria consistir no seu contrário – a revolução" (Vianna, 2004, p. 43).

Ainda segundo Vianna (2004), a expansão da burguesia no país trouxe consigo personagens como empresários, intelectuais, operários e militares recrutados das camadas médias, que buscavam um espaço ideal para fomentar os ideais do liberalismo no contexto de uma ordem permeada pelo patrimonialismo.

Cabe ressaltar que o modelo de Estado reformista foi se configurando no Brasil a partir de manobras econômico-corporativas, que historicamente moldaram o Estado brasileiro desde o período colonial até a República como um Estado patrimonialista:

[...] preservaram os interesses particulares das classes dominantes nas estruturas estatais como universais a toda a sociedade brasileira de modo que permanece a histórica confusão entre o que é 'público' e o que é 'privado' no Brasil" (Silva, Silmara Carneiro, 2014, p. 103).

Esse processo de transformismo também é apresentado por Gramsci. A partir do contexto vivenciado por ele na Itália, ele observa a fraqueza dos partidos políticos liberais do Risorgimento, constatando o desequilíbrio entre a agitação e a propaganda e a falta de continuidade orgânica. Para Fresu (2018), as tendências que favoreciam o oportunismo e o transformismo deveriam ser compreendidas como resultado da ausência de vínculos orgânicos entre os partidos e as classes representadas, sendo que:

Estes partidos desenvolveram-se não como uma expressão política e coletiva dos interesses de uma classe, como uma consciência consolidada e teorizada da função histórica dela, mas como meros consórcios de interesses imediatos condensados em torno de personalidades individuais. Portanto, se tratou de agregados políticos desprovidos de qualquer atividade teórica ou perspectiva de amplo alcance, acostumados ao "dia a dia, com sua facciosidade e seus desencontros (Fresu, 2018, p. 13).

Além disso, o transformismo se constituía como um processo "histórico-real" dos partidos que se consideravam revolucionários na fase da ação militante. Desse modo, mantinha-se o que Vianna (2004) denominou de conservação-mudança, em que o termo mudança iria comportar as consequências que fogem da previsão,

gerando expectativas de que, pela via do transformismo, poderia conduzir o país a um processo de democratização.

Por isso, entendeu-se como necessário abordar como se organizou a ordem administrativa no Brasil, passando pelo modelo patrimonialista²⁵, o modelo burocrático weberiano, até chegar as reformas gerenciais e que serão essenciais para a compreensão de como a Assistência Social, enquanto uma política pública, sofre as determinações histórica dessas perspectivas.

Na perspectiva weberiana, as formas de administração estatal segundo o tipo de dominação são a administração burocrática ou burocracia, a administração tradicional e o patrimonialismo, e a administração sob domínio carismático. A administração burocrática se baseia nos seguintes princípios: definição de serviços, proteção do funcionário no exercício de suas funções, centralização do poder, recrutamento dos membros por seleção ou concursos, remuneração regular pelo desempenho de suas funções, conselhos disciplinadores, possibilidade de promoção e carreira funcional e separação completa entre a função (e o cargo) e o homem que a desempenha (ou ocupa).

A administração tradicional e o patrimonialismo são caracterizados pelo poder hereditário, sendo considerados a forma de administração mais comum da dominação tradicional, englobando o surgimento da administração, a instituição militar, as organizações religiosas, entre outras.

A administração sob domínio carismático não possui burocracia nem normas, pois a autoridade é constituída com base nas características pessoais (carisma) e não reconhece o poder institucional. Exemplos dessa forma de administração são o feiticeiro, o político carismático e o profeta (Montaño e Duriguetto, 2010).

Conforme aponta Filgueiras (2018), o pressuposto presente na tradição política do país não respeita a separação entre público e privado. Portanto, o Estado brasileiro é um exemplo de Estado moderno que se legitima por meio de normas impessoais e racionais. De acordo com Souza Filho e Gurgel (2016), a ordem administrativa, como superestrutura da sociedade, sofre com as determinações advindas das relações sociais de produção. Em contrapartida, a ordem administrativa,

²⁵ O patrimonialismo é um conceito criado por Max Weber e compreende as formas de dominação específicas tradicionais, fundadas na crença nas tradições vigentes desde sempre e na legitimidade delas para garantir sua autoridade. A dominação, portanto, não é a ordem impessoal, objetiva e instituída por superiores por ela determinados, nem ao líder carismático, mas à pessoa nomeada pela tradição, em virtude da devoção aos hábitos e costumes.

exercida como um instrumento de dominação das classes, sofre as intercorrências da formação social específica, à medida que:

A determinação, fundamental de uma ordem administrativa deve ser encontrada, portanto, na estrutura de classes da sociedade, na medida em que os interesses antagônicos de classes que conformam os conflitos substantivos numa sociedade, exigindo a intervenção do Estado, através de sua ordem administrativa (Souza Filho e Gurgel, 2016, p. 149).

O patrimonialismo, além de ser um tipo de organização, seria “[...] um sistema que legitima o governo em função de privilégios no contexto de uma sociedade estamental herdada do mundo ibérico” (Filgueiras, 2018, p. 72). Deste modo, os Estados modernos são patrimoniais ou neopatrimoniais, não sendo apenas uma estrutura tradicional presente nas sociedades atuais, mas também uma forma de dominação política inferida por um determinado estrato social, isto é, a classe política.

A burocracia também é outra característica da dominação política “[...] filha do casamento entre o patrimonialismo dos regimes absolutistas e a burguesia emergente: é uma forma de dominação de base contratual, bastante eficiente às necessidades do capitalismo moderno” (Schwartzman, 2007, p. 100). Neste sentido, tanto o patrimonialismo quanto a burocracia são fenômenos derivados do processo de desenvolvimento do capitalismo, a partir de um pacto de dominação, que requer a manutenção dos elementos tradicionais da administração, pois

:

[...] o aparato do Estado dependente, enquanto administração pública, nasce, desenvolve-se e se consolida a partir de uma espinha dorsal que combina patrimonialismo e burocracia, configurando uma unidade contraditória, coerente com a particularidade do capitalismo dependente e de seu Estado. (Souza Filho e Gurgel, 2016, p. 152).

A relação dessa unidade contraditória, conforme esclarece os autores Souza Filho e Gurgel (2016), não se estabelece na dicotomia entre o “velho” e o “novo”, o “atraso” e o “moderno”, mas pela necessidade de dominação das oligarquias rurais e pela burguesia emergente no país, à medida que:

Essa dominação possui como fundamento relações de produção estruturadas através dos traços da sociedade colonial (base tradicional escravista/semiescravistas) articulados à sociedade nacional capitalista emergente. Essa articulação cimenta as condições internas para a efetivação da superexploração da força de trabalho como particularidade de nosso capitalismo dependente (Souza Filho; Gurgel, 2016, p. 153).

A ordem administrativa perpetrada no Brasil, portanto, impõe a manutenção do patrimonialismo com a burocracia, buscando manter o pacto de dominação entre os interesses oligárquicos, exigindo uma administração patrimonialista. Já a burguesia emergente exigia que a administração burocrática executasse a implantação do projeto de industrialização do país.

É importante considerar que o Estado patrimonialista brasileiro não é fruto do vínculo criado com as oligarquias rurais, mas sim fruto do processo de colonização português, o qual deixou como marca a sua estrutura estatal administrativa e organizou a sociedade colonial por meio do modelo patrimonialista (Souza Filho e Gurgel, 2016).

Além do patrimonialismo, outro elemento que passou a fazer parte das relações políticas e que posteriormente iria andar em conjunto com as intervenções sociais é o clientelismo. Este não se configura como uma característica do Estado brasileiro, mas historicamente foi um modelo de organização das relações sociais, de reis e senhores no cumprimento de obrigações em relação aos súditos.

Conforme apresentado nesta tese, a história do país foi marcada por laços pessoais, que ofereciam a manutenção das relações sociais, baseadas na troca de favores e apadrinhamento, principalmente relacionados às questões políticas, configurando-se num sistema:

[...] integrado pela prática de pedidos de favores e pela conseqüente correspondência entre pretendentes, missivistas e aqueles que nomeavam os ocupantes dos cargos, formava uma extensa trama de ligações, constatação que leva o autor²⁶ a afirmar que o 'clientelismo gerou o Brasil (Oliveira, 2003, p. 94).

Para a autora Sales, o ato de pedir, para além de obedecer, faz parte da gênese da cultura política da dádiva, pressupondo a necessidade de um provedor forte.

Ao lado do legado escravista, esse provedor forte — sobre o qual há consenso entre diversos autores que se debruçaram sobre nossa herança colonial — foi o domínio territorial. Seja ele expresso como sesmaria, latifúndio escravocrata ou grande propriedade, o aspecto que desejo ressaltar aqui é o do domínio rural ou

²⁶ O autor a quem Oliveira (2003) se refere é Richard Graham, autor da obra: Clientelismo e política no Brasil no século XIX. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1997.

territorial, o que implica a contrapartida do favor, da dádiva, do mando e da subserviência.

Assim, a estratégia que se opera a partir da perspectiva administrativa seria a incorporação do capitalismo monopolista, perpetuando as características da administração pública em sua estrutura. No entanto, conforme apontam Souza Filho e Gurgel (2016), essa estratégia se expandiu para viabilizar a ordem burocrática e, conseqüentemente, permitir a ação racional voltada para a organização institucional, legal e econômica necessária ao processo de industrialização, o que resultou na exclusão de alguns setores da sociedade:

Fortalecerá a dimensão patrimonialista através, principalmente, da manutenção do poder dos governantes de estado e da implementação das políticas sociais (prioritariamente as de assistência social) e, por fim, estagnar as iniciativas pautadas para a ampliação da dimensão do 'universalismo de procedimentos' prometido na ordem burocrática (Souza, Filho; Gurgel, 2016, p. 160).

Nesse sentido, os Estados que possuem um cunho patrimonial se desenvolvem como civilizações urbanas, estabelecendo nesses centros seus interesses comerciais e militares. Por um lado, mantêm a população satisfeita; por outro, favorecem o acesso da aristocracia ao poder governamental. A diferença entre o sistema feudal e o patrimonialismo é que este último se caracteriza pela flexibilidade, ou seja, adapta-se e permite que o Estado se mantenha no controle.

A mudança decorre da adoção do modelo burocrático weberiano de organização do Estado, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938. Esse órgão fundamentava-se na reforma do sistema de gestão de pessoal, na implantação do orçamento público e no aprimoramento da eficiência do serviço público.

O processo que marcou o Estado desenvolvimentista atrelava as características da racionalidade capitalista e da especialização técnica da burocracia a um quadro de isolamento de uma estrutura paralela de gestão, evitando a utilização de dois mecanismos: o mérito e a impessoalidade. Dessa forma, o Estado obteve a expansão de suas políticas, mantendo, ao mesmo tempo, os espaços patrimoniais e clientelistas no campo das políticas sociais, englobando parcialmente a classe trabalhadora. Enquanto isso, possibilitou que as classes dominantes mantivessem sua participação na estrutura de poder:

[...] a dimensão de racionalidade da burocracia em seu sentido de estruturação formal e impessoal de procedimentos será bloqueada, inviabilizando a construção de uma ordem administrativa que pudesse contribuir com o fortalecimento das ações voltadas aos interesses das classes populares (Souza Filho; Gurgel, 2016, p. 161).

A adoção de uma perspectiva modernizadora, assimilada pelo Estado brasileiro ao longo do século XX, relacionou elementos de racionalização e transformação cultural, possibilitando a construção de um projeto de formação da ordem pública coerente com a perspectiva capitalista e de desenvolvimento. Para Filgueiras (2018), o Brasil jamais rompeu com o patrimonialismo, pois “[...] passou a olhar para o futuro, assumindo um projeto modernizante que o ocultasse, não se legitimando, dessa forma, pelo passado” (Filgueiras, 2018, p. 73).

No período da Ditadura Militar, o modelo weberiano foi incorporado à administração pública por meio da institucionalização do Decreto-Lei nº 200/1967, o qual regulamentou a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa. Segundo Souza Filho e Gurgel (2016), esse decreto não apresentou mudanças substanciais na estrutura administrativa, que já vinha sendo moldada desde as décadas de 1940 e 1950:

[...] entendemos que a reforma de 1967 é a expressão medita do projeto econômico de monopolização do capitalismo, no contexto de uma opção política das classes dominantes orientada, por um lado, para manter a ‘dupla articulação’ e, por outro lado, para excluir as classes trabalhadoras do processo de participação política. Excluem-se os trabalhadores e suas representações das decisões sobre o desenvolvimento e da ampliação do acesso às riquezas produzidas, [...] (Souza Filho; Gurgel, 2016, p. 163).

Neste processo de revolução passiva é que o golpe militar de 1964, designado de revolução, encontrou seu termo de conclusão. Conforme aponta Vianna (2004, p.50):

[...] durante o primeiro governo militar teve essa implicação, com a valorização do mercado em detrimento do Estado, o empenho na orientação de emancipar a economia de fins políticos e o abandono de uma política externa independente. A derrota dos territorialistas e da coalizão política que os sustentava abre, então, a oportunidade para a reforma liberal das estruturas do Estado e de suas relações com a sociedade, cumprindo-se uma americanização ‘por cima’ e o acerto de contas com a tradição ibérica.

Para Souza Filho e Gurgel (2016), com a expansão da estrutura administrativa, por meio da descentralização (administração direta, direção de execução, relação da administração federal e os entes federados, e a transferência para a administração indireta e iniciativa privada de ações), provocaram-se duas consequências: a primeira, a incorporação de critérios empresariais na administração pública, gerando uma competição intraburocrática. A segunda, o tratamento diferenciado à administração indireta, que priorizava receber investimentos de infraestrutura, além de qualificação profissional e remuneração dos servidores da administração direta e a indireta na área social.

A partir do modelo de administração indireta, houve um aumento na criação de fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias. Houve um repasse de responsabilidade da administração direta para a indireta na execução dos serviços na área social, “[...] deixando boa parte da população brasileira sem uma ação estatal minimamente razoável” (Torres, Marcelo. D. Figueredo, 2004, p. 154).

Essas consequências tiveram impacto na formulação das políticas sociais, caracterizando políticas de baixa qualidade, marcando o desmonte do aparato da cidadania e uniformizando os serviços sociais. Para Souza Filho e Gurgel:

A expansão de serviços não foi acompanhada por um incremento proporcional nos investimentos para sua implementação. Isso se deu, devido, principalmente, ao investimento no processo de consolidação da fase monopólica no País, mas também devido à priorização de outras áreas da administração direta (relações exteriores, forças armadas e fazenda) e pelo investimento nas organizações da administração indireta responsáveis pela intervenção econômica do Estado. Apesar disso, houve no período uma expansão da estrutura administrativo-burocrática do setor social (Souza Filho; Gurgel, 2016, p. 164).

Entretanto, nas áreas das políticas sociais, vinculadas à área da Assistência Social, a vinculação com o padrão patrimonialista manteve a ordem administrativa associada a essa área. Filgueiras (2018) sinaliza que, com o fim do autoritarismo e a transição para o processo democrático a partir de 1985, o modelo nascente com o Decreto-Lei n° 200 perdeu forças, tornando-se desarticulado e desorganizado, à medida que o autoritarismo:

[...] criou uma visão tecnocrática e potencializou os problemas históricos da administração pública brasileira, resultando no descontrole financeiro, na falta de responsabilização de governantes e burocratas perante a sociedade, na politização indevida da burocracia, além da fragmentação excessiva das

empresas públicas, com a perda de foco na atuação governamental (Filgueiras, 2018, p. 74).

Os movimentos sociais engajaram-se em uma ampla mobilização popular, buscando a participação social no processo de elaboração de uma nova Constituição Federal. Para Souza Filho e Gurgel (2016), a Constituição Federal de 1988 trouxe grandes avanços em relação aos direitos sociais, direcionando para a construção de um Estado de Bem-Estar Social, buscando a universalização desses direitos, bem como respondendo às demandas da questão social.

Entretanto, conforme expõe Vianna (2004), o binômio conservação-mudança compreende o termo mudança como um comportamento das consequências que estão aquém da previsibilidade dos sujeitos, impondo uma expectativa de que o transformismo poderia ser a melhor alternativa para a democratização do país. Nesse cenário, a Constituição Federal de 1988 incluiu a Assistência Social na Seguridade Social, a qual estabelece o tripé Previdência Social, Assistência Social e Saúde, expõe:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (EC no 20/98) (Brasil, 2016, p. 117).

Para Yazbek (1995), a Constituição Federal, ao abrir um novo campo, seria o campo dos direitos, da universalização a todos os cidadãos, a partir da responsabilidade do Estado. A partir desse momento, é possível pensar em uma política pública que garanta direitos a todos que dela necessitem.

A Assistência Social é inserida na Seguridade Social, sendo colocada no Art. 203 da Constituição Federal de 1988, e será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social, tendo por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 II – o amparo às crianças e 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 provida por sua família, conforme dispuser a lei (Brasil, 2016, p. 122).

No que se refere à gestão da Assistência Social, a Constituição Federal estabeleceu, no Art. 204, que as ações governamentais para o financiamento serão realizadas por meio de recursos do orçamento da seguridade social e outras fontes, sendo organizadas a partir das 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 (Brasil, 2016, p. 122).

De acordo com Almeida (1997), a descentralização na década de 1980 foi considerada um avanço democrático da sociedade brasileira, uma vez que o Estado possuía um governo centralizador, o qual gerava uma dependência dos usuários em relação aos serviços oferecidos em resposta às demandas e reivindicações sociais. A descentralização surgiu como uma alternativa ao rompimento com o governo autoritário, fomentando a luta da sociedade civil pelo resgate da cidadania brasileira.

Compreende-se que, no funcionamento da burocracia brasileira, há, de um lado, uma dinâmica centralizadora na tomada de decisões superiores e, de outro, um processo de descentralização baseado na especificidade e nas competências de acordo com os escalões (Raichelis, 1998).

Nesse sentido, a Assistência Social é diretamente influenciada por essas relações. Entretanto, não se pode negar que houve um avanço no que se refere à Política de Assistência Social no Brasil, uma vez que esta não reitera o assistencialismo e passa para o campo da Política Social, principalmente com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS):

Como política de Estado, passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade. Traz para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão e transforma constitucionalmente a assistência social em campo de exercício de gestão participativa de seus usuários (Yazbek, 1995, p. 10).

Entretanto, a concepção moderna de Assistência Social presente na Constituição não foi capaz de produzir uma cultura organizacional reformista com uma legislação racionalizadora, possui uma ambiguidade no que se refere à redistribuição das competências e funções, segundo Almeida apud Oliveira (2003, p. 113):

Entretanto, não logrou se (sic) instalar no Poder Executivo. Nesse território, quase sempre a política assistencial continuou a ser concebida e praticada como moeda de troca de acordos políticos e como recurso de patronagem e de escambo eleitoral”.

Desta maneira, compreende-se como uma tarefa complexa garantir, ao mesmo tempo, critérios legais, universalistas e redistributivos para o atendimento da população, tendo, em contrapartida, ainda estruturas de ideias e crenças típicas das culturas clientelistas, voltadas para a caridade e a benemerência. Sendo assim:

É nesse sentido que distintas culturas políticas não só atravessam as ações coletivas dos grupos sociais, como também incidem nos sistemas de Proteção Social. No caso da Assistência Social, essas culturas apresentam características que, de um lado, favorecem a ‘transição’ para um modelo participativo, e, de outro, impedem sua consolidação, na medida em que mantêm atitudes e práticas perpetuadoras do elitismo e do clientelismo (Oliveira, 2003, p. 117).

De acordo com Yazbek (1995), a intervenção do Estado no campo social é umas das principais questões presentes nas relações sociais presentes no sistema capitalista. Assim,

[...] as políticas sociais brasileiras em sua trajetória histórica, evidencia seu funcionamento ambíguo, na perspectiva de acomodação de interesses, permitindo apenas acesso discriminado a recursos e serviços sociais, reiterando o caráter excludente que vem caracterizando os investimentos sociais do Estado (Yazbek, 1995, p. 7).

No que se refere às políticas sociais, Yazbek (1995) ressalta que elas são fragmentadas, descontinuadas e baseadas na causalidade, não reconhecendo os direitos. Assim, “[...] servem à acomodação de interesses de classes e são compatíveis com o caráter obsoleto dos aparelhos de Estado em face da questão” (Yazbek, 1995, p.7).

Além disso, é necessário ressaltar que as políticas sociais no Brasil se caracterizam pela subordinação aos interesses econômicos e políticos. Historicamente, a perspectiva oligárquica e conservadora, baseada nas relações de benesse e favor de caráter clientelista, faz parte da trajetória política do país, possibilitando que:

[...] as intervenções no campo da Política Social e, particularmente na assistência social, vêm se apresentando como espaço propício à ocorrência

de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais (Yazbek, 1995, p.8).

É importante compreender que a lógica que perpassa essas relações clientelistas, as quais não são baseadas na lógica dos direitos reconhecidos, mas sim como favor ou vantagem referente àquilo que é direito. Para Yazbek (1995), as práticas clientelistas personalizam as relações de dominação, possibilitando que ocorra uma adesão e cumplicidade, mesmo quando as necessidades não são atendidas.

Para isso, é necessário contextualizar de que modo a Assistência Social, a qual trabalha na perspectiva do reconhecimento e na garantia de direitos, evidencia um quadro social baseado na perspectiva do desmonte de direitos e na diminuição de investimentos, como resultado da afirmação de uma agenda reformista.²⁷

A década de 1990 foi marcada pela adoção da agenda neoliberal, que resultou em cortes de gastos voltados a programas e benefícios sociais, além de privatizações. Além disso, a referida agenda impulsionou a desregulação do mercado de trabalho e alterações nas leis trabalhistas e previdenciárias (Costa, 2006).

No contexto da Assistência Social, é importante ressaltar que a agenda neoliberal, pautada pelo transformismo, promoveu um conjunto de ações paliativas, enfraquecendo seu estatuto de política pública. Para Oliveira (2014), é preciso questionar se a Política de Assistência Social, sendo um dos elementos que compõem o tripé da Seguridade Social, não se estabelece como uma política mediadora da reprodução social, limitando-se a ações fragmentadas e pontuais em detrimento de mudanças estruturais que enfrentem as desigualdades sociais.

A Assistência Social se constituiu como uma política pública que busca estabelecer os direitos sociais como direitos de cidadania, sendo dever do Estado garantir a efetivação desses direitos. Entretanto, diante da agenda reformista de

²⁷ O discurso de reforma do Estado advém das crises capitalistas que ocorreram a partir das décadas de 1970 e 1980, atreladas ao processo de acumulação do capital. Para Souza e Gurgel (2016, p. 130), essa crise atingiu as principais economias mundiais, que operavam mediante o modelo keynesiano-fordista. O contexto é caracterizado pelo fato de que famílias, empresas e o Estado não conseguem seguir o ciclo consumo > lucro > reinvestimento > emprego > salários > produção > consumo.

Assim, parte das famílias que dispõem de recursos já possui os bens oferecidos pelo mercado, enquanto outra parte sofre restrição ao consumo devido à condição de pauperização em que se encontra. As empresas não investem, pois não veem sentido em aplicar capital em um mercado saturado. O Estado não consome, porque suas receitas tributárias não são suficientes para manter suas despesas e investimentos, à medida que dependem da produção e venda.

caráter neoliberal, hegemônica no cenário mundial, e das políticas governamentais que visam restringir e limitar a ampliação das políticas sociais, observa-se que o transformismo e o patrimonialismo permeiam as ações políticas, visando ao controle político e à manutenção da hegemonia.

Ainda é preciso considerar que a estrutura política e administrativa do país é permeada por relações patrimonialistas, que visam, direta ou indiretamente, obter vantagens privadas no âmbito da esfera pública. Desse modo, o transformismo pode coexistir com o patrimonialismo, contribuindo para a cooptação de demandas sociais, o que serve para perpetuar um sistema de poder que opera em benefício das elites, mantendo a estrutura de controle e desigualdade.

No próximo capítulo, será abordada a Assistência Social enquanto política pública e o gerencialismo neoliberal que repercute na respectiva política até os dias atuais.

CAPÍTULO 2

O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC) NO CONTEXTO DA GESTÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO BRASIL

Neste capítulo, busca-se dar sequência à aproximação teórica iniciada no capítulo anterior, analisando, à luz dos pressupostos teóricos e históricos apresentados anteriormente, os elementos particulares ao objeto da pesquisa, que perpassa as relações entre as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e o poder público municipal, a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), no âmbito da gestão dos serviços socioassistenciais vinculados à Política Pública de Assistência Social no município de Ponta Grossa, Paraná.

Para isso, foram utilizados os seguintes autores: Potyara Amazoneida P. Pereira (2009, 2007, 2020), Raquel Raichelis (1998, 2009), Marilda Vilela Iamamoto (2010, 2000), Maria Carmelita Yazbek (1995), Maria Luiza Mestriner (2000) e Heloisa Maria José de Oliveira (2003), Elaine Behring (2008, 2018), Carlos Montaña (2010), Bresser- Pereira (1997, 2007), Evilasio Salvador (2008), dentre outros.

A partir das perspectivas dessas autoras e de outros autores referenciados ao longo do texto, será possível ultrapassar a compreensão naturalizada do MROSC, envolvendo as relações presentes na sociedade. Ou seja, trata-se de compreender como se posicionam e se reposicionam as relações entre Estado e sociedade civil a partir dos novos marcos regulatórios, que vão sendo construídos ao longo do tempo, sob as determinações da racionalidade do capital e as possíveis e relevantes resistências a essas determinações, as quais emergem no âmbito da luta por direitos em face do Estado Democrático de Direito.

2.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA E O GERENCIALISMO NEOLIBERAL COMO MODELO DE GESTÃO: DA DÉCADA DE 1990 À ATUALIDADE

Neste subitem, busca-se analisar como o gerencialismo neoliberal se consolidou no Brasil no início da década de 1990 e suas implicações na Política Pública de Assistência Social. Para isso, será investigada a reforma gerencial do Estado brasileiro, o fundo público e suas repercussões no campo da assistência social.

Desde o processo de redemocratização do país, observou-se um deslocamento nas classes e blocos de poder, que evidenciou a vulnerabilidade externa do Brasil na economia mundial, com uma forte tendência ao neoliberalismo e às políticas de ajuste fiscal, as quais impactaram diretamente as políticas sociais (Behring, 2018).

Cavalcante e Pires (2020) consideram que, ao longo da história do Brasil, a reforma do Estado foi recorrente na agenda pública. O país passou por diversas discussões voltadas à estrutura e ao funcionamento do Estado nas áreas administrativa, econômica e política. A finalidade seria que esse conjunto de mudanças contribuísse para um melhor funcionamento da gestão.

Costa (2012) corrobora essa perspectiva, à medida que defende que a reforma do Estado não é um fenômeno isolado, mas decorre de uma série de mudanças de cunho internacional, voltadas às relações entre o comércio mundial e a organização das forças políticas envolvendo os países. Portanto, a reforma do Estado introduz um elemento de organização de um novo modelo de relações sociais dentro do capitalismo.

A reforma do Estado, assim, se forja historicamente por meio de uma correlação de forças econômicas, políticas, sociais e culturais, que se estabelecem entre as determinações mais gerais do capital e seus entrelaçamentos com as características dos Estados e da sociedade civil nos diferentes países. Essas transformações podem ter caráter progressivo ou regressivo. Assim, para Nogueira (1998), quando se fala sobre a reforma do Estado, é preciso refletir sobre a que ela se refere. Questiona o autor:

À democratização do Estado ou à redução do seu intervencionismo? À diminuição do tamanho do Estado ou a uma mudança em seus critérios de atuação? A um ajuste concentrado nas estruturas e na dimensão gerencial da administração pública ou a uma reforma mais vasta, destinada a rever o padrão de relacionamento entre Estado e sociedade, aí incluída, em lugar de grande destaque, a reforma da política e de suas instituições (Nogueira, 1998, p. 209).

A reforma do Estado, segundo Nogueira (1998), é o prolongamento da reforma da própria sociedade, remodelando as relações entre Estado e sociedade civil. Neste contexto, a sociedade civil também se reorganiza politicamente, buscando reformar o Estado, seja para romper com os desafios que se colocam ao seu

reducionismo e ou autoritarismo, seja para mantê-los, caso os interesses hegemônicos sejam na direção de conservação do referido *status quo*.

No contexto sociopolítico e econômico do início dos anos 1990, por meio das decisões tomadas no Consenso de Washington, os presidentes eleitos da América Latina e representantes do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Interamericano de Desenvolvimento almejaram implementar reformas estruturais voltadas à estabilização da economia, como privatizações, desregulamentação dos mercados, descentralização e retomada do desenvolvimento sob parâmetros, nitidamente, neoliberalizantes.

Além dessas mudanças no governo, pode-se aferir que:

[...] a pressão neoliberal vai se fazer sentir em todos os segmentos do setor público, em especial naqueles essenciais, que são sempre atingidos pela tendência privatista e pela necessidade dos cortes financeiros. Assim, educação, saúde, previdência, assistência social e habitação – áreas básicas para a população – serão as primeiras a sofrerem o impacto da crise do Estado (Mestriner, 2001, p. 213).

A agenda neoliberal constituída pelo Consenso de Washington objetivou, em seu receituário, o controle da dívida pública, a privatização de empresas estatais e a diminuição das responsabilidades do Estado. Conforme apontam Cavalcante, Guimarães e Teixeira (2022, p. 19):

Com efeito, percebe-se a transferência das atribuições de características sociais do Estado para o conjunto da sociedade, cujo destino é regrado pelas normatizações do mercado, o qual determina neste perverso jogo de um só vencedor, que modelagem é cabível na formação da cidadania, quase sempre sob os discursos de uma democracia abstrata.

No Brasil, a agenda reformista teve início durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello (FHC) no período de 1990-1992, buscando iniciativas desarticuladas e inacabadas, as quais se desenvolveram efetivamente com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, durante o referido governo.

De acordo com Montañó (2010), participaram do Consenso de Washington o ex-ministro da Fazenda no governo Sarney e, posteriormente, da Reforma do Estado na gestão de Fernando Henrique Cardoso, Bresser Pereira, que buscavam discutir um programa de estabilização econômica chancelado pelo Fundo Monetário

Internacional (FMI) e pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Conforme Montañó (2010, p. 30), o referido plano diretor da reforma continha três fases:

a) a primeira dirigida à estabilização macroeconômica, persegue o superávit fiscal, reduzindo o déficit da balança comercial e reestruturando (desmontando) o sistema previdenciário; b) a segunda, dedicada às reformas estruturais, tem por objetivo a liberalização financeira e comercial, a desregulamentação dos mercados e a privatização das empresas estatais; c) a terceira, definida como retomada dos investimentos e do crescimento econômico.

O plano diretor, portanto, buscava implementar mudanças de cunho administrativo e institucional e era uma resposta à reconstrução do Estado, buscando resgatar a autonomia financeira e a capacidade de implementar políticas públicas. No que se refere aos objetivos globais do plano diretor, estes estavam alinhados às perspectivas internacionais da época. Conforme apontam Cavalcante e Silva (2020, p. 25), tais perspectivas visavam:

- 1) Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- 2) Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.
- 3) Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
- 4) Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

É importante considerar que a reforma administrativa implementada pelo governo não apenas colocou em cena o debate das responsabilidades e funções do Estado, como também incidiu na capacidade governamental e nas estratégias do governo no setor público. De acordo com Cavalcante e Silva (2020), as estratégias governamentais eram convergentes, na medida em que a tentativa era transformar a estrutura e o funcionamento da máquina pública a partir de um apelo à necessidade de modernização. Embora tais mudanças se apresentassem como necessárias à maior eficiência do Estado, elas guardavam consigo a defesa da minimização do Estado em direção à não incorporação das demandas do trabalho e sua maximização

em face do atendimento das demandas do capital. Trata-se do chamado Estado Mini/Max (Sader, 1999).

Para imprimir essa direção, legitimando-a no seio da sociedade brasileira, é preciso tornar a ideia da crise um ponto universal no debate político dos países. Muito embora as crises não atinjam igualmente todas as camadas sociais, conquanto sejam muito duras para os grupos subalternizados dos diferentes países, é preciso forjar um discurso de que a crise é fatal para todos os setores da economia, o que justifica ideopoliticamente a adoção de medidas severas para a população em geral.

Behring (2008) expõe que Bresser Pereira parte do pressuposto de que a América Latina foi atingida por uma crise fiscal, ampliando a dívida externa e o apelo ao populismo econômico. Deste modo, para mediar essa crise seria necessária uma disciplina fiscal, privatização e liberalização comercial. Além disso, busca argumentar sua proposta se apoiando em uma diferenciação entre as perspectivas social-liberal e neoliberal, critica o Estado desenvolvimentista, o Estado comunista e o welfare-state, estabelecendo uma verdadeira disparidade lógica.

De acordo com Mandu e Azevedo (2024), os ajustes fiscais que começaram a ser implementados com vista ao cumprimento das metas de superávit primário, o que vigora até os dias atuais, impactaram negativamente na proteção social do país, precarizando os serviços e os programas para os usuários que necessitavam. Deste modo, não houve a concretização das seguranças básicas para a garantia dos mínimos sociais.

Conforme S. C. Silva (2014), os direitos e as garantias jurídico-formais, positivados na Constituição Federal de 1988, foram sendo esvanecidos. Os serviços que deles resultam perdem a perspectiva de direito e, nessa quadra de adoção da reforma gerencial do Estado:

[...] assumem um caráter de concessão das classes que ocupam o bloco de poder do Estado a aquelas parcelas da sociedade brasileira que não conseguem, pela via das relações de mercado, se realizar como cidadãos na ordem burguesa (Silva, Silmara Carneiro, 2014, p. 216).

A reforma administrativa, conduzida pelo governo do presidente da República Fernando Henrique Cardoso, procurou redefinir a atuação dos setores estatais, reforçando, ideologicamente, a ideia de democratização do Estado mediante a adoção de um modelo de administração privada para o setor público, cujo objetivo era adequar

a administração pública às novas necessidades impostas pelo processo de globalização no âmbito internacional, deixando de salvaguardar as garantias constitucionais sociais.

Tal reforma foi traduzida criticamente por Behring (2008) como uma contrarreforma de natureza neoliberal, que, em contraposição à reforma política democrática, própria da década de 1980, se mostrou um movimento regressivo e desregulamentador dos direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988, sobretudo no que se refere aos direitos sociais, cristalizados no título da ordem social na referida Carta Magna, os quais compõem o tripé da seguridade social brasileira (saúde, previdência e assistência social).

Levada a cabo pelo governo FHC e conduzida por Bresser Pereira, a reforma do Estado envolvia quatro questões, na visão deste: 1) um problema econômico-político (envolvendo a delimitação do tamanho do Estado); 2) outro problema econômico-político, necessitando de um tratamento especial, visando redefinir o papel regulador do Estado; 3) recuperar a capacidade financeira e administrativa e implementar decisões políticas pelo governo; e 4) um problema político, que seria o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo, buscando assegurar legitimidade e governar (Bresser-Pereira, 1997).

Bresser Pereira (1997) aponta ainda que a reforma estava atrelada ao conceito de criação e transformação das instituições, visando ampliar a forma de governança e governabilidade. Segundo o referido autor:

Privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio. No seio do Estado estrito senso, onde se realizam as atividades exclusivas de Estado, a clara distinção entre secretarias formuladoras de políticas públicas, agências executivas e agências reguladoras autônomas implica em criação ou redefinição das instituições (Bresser Pereira, 1997, p. 19).

A partir das afirmações expostas por Bresser-Pereira, verifica-se nitidamente um conjunto de estratégias voltadas à minimização do Estado por meio do repasse de responsabilidades para a sociedade. Essas estratégias se materializam na relação entre Estado e sociedade civil, em conformidade com o gerencialismo neoliberal. Esse modelo impõe aos Estados uma agenda de redução de responsabilidades, isentando-os de diversas questões, sobretudo aquelas atreladas às políticas públicas sociais.

Essas políticas, que se concretizam por meio de prestações obrigacionais positivas, passam a ser tratadas como meros encargos. Dessa forma, o Estado busca se isentar delas, transferindo-as, de diferentes formas, para a sociedade civil.

Concorda-se com os autores Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017), de que o PDRAE apresenta um discurso falacioso e isento de neutralidade, e com Montañó (2010), de que a publicização nada mais é do que a transferência das questões públicas para o “terceiro setor”.

O termo “terceiro setor” é construído a partir de um recorte social em que se estabelece o Estado (primeiro setor remete à esfera estatal), o mercado (segundo setor – a esfera do econômico) e a sociedade civil (terceiro setor – esfera do social), expressando, portanto, uma visão neopositivista, estruturalista e funcionalista, a qual desistoriciza a realidade social. Assim sendo:

[...] as necessidades sociais *deixam de ser uma responsabilidade de todos* [...] e *um direito do cidadão*, e torna-se, sob a égide neoliberal, uma opção do voluntariado que ajuda o próximo, e um *não direito* (grifo do autor) do portador de carecimentos, o ‘cidadão-pobre’ (Montañó, 2014, p. 12).

Deste modo, as organizações não-governamentais (ONGs) são associações de Direito Privado²⁸ voltadas ao interesse público, abrangendo atividades diversas: esportivas, religiosas, científicas trabalhando transnacionalmente (Chahaira, 2011). Outra questão diz respeito à confusão teórica entre movimento sociais e a expansão progressiva das ONGs, hoje denominadas de OSCs. Conforme expõe Montañó (2010, p. 138):

[...] as chamadas organizações não-governamentais surgem fortemente vinculadas aos movimentos sociais desses anos, procurando sua melhor organização, participação, articulação nas suas demandas, reivindicações e lutas ().

Entretanto, esta identificação com os movimentos sociais dos anos 1970, pelo novo movimento das ONGs na década de 1990, ganhou autonomia e hoje mantém-se no cenário organizativo. As ONGs são vistas como menos politizadas, mais empresariais, voltadas para o autofinanciamento, por meio das parcerias, no intuito de arrecadar fundos. Essas diferenças “[...] confirmaram a tendência de mudança de

²⁸ Outras instituições sem finalidade lucrativa podem ser as sociedades, associações, fundações, entidades religiosas, partidos políticos.

um tipo de organização (o movimento social) para outra (a ONG), de um tipo de militante para outro” (Montaño, 2010, p. 138).

Diante dos períodos históricos mais difíceis da história brasileira, não eram as ONGs, mas os movimentos sociais que lutaram contra a ditadura, contra a opressão e a exploração, buscando acesso aos direitos e melhorias das condições de vida, como o saneamento, a iluminação e a defesa dos direitos da mulher, da criança e do adolescente. As ONGs surgiram com uma missão, buscando contribuir para a organização interna e com a articulação entre os movimentos sociais, além de transferir para estes os recursos captados dos órgãos estrangeiros, pois:

O ator principal, nesta relação, era o movimento social; a ONG, um importantíssimo ator coadjuvante. No entanto, na última década do século que terminou – tem ocorrido uma monumental inflexão nesta relação – movimento social/ONG. Com efeito, as ONGs passaram paulatinamente, na década anterior, a ocupar o lugar dos movimentos sociais, deslocando-os de seu espaço de luta e da preferência na adesão popular (Montaño, 2010, p. 271).

Entretanto, as ONGs passaram a ser o ator central, ocupando o lugar dos movimentos sociais, deslocando o espaço de luta e ganhando adesão popular. De acordo com Montaño (2010), existe uma relação direta entre o crescimento dos movimentos sociais, que se contrapõem à perspectiva neoliberal, e, do outro lado, o esforço dessas agências do capital em subvertê-los por meio da criação de formas alternativas de ação social. Assim:

[...] hoje os membros das ONGs não são mais considerados ‘funcionários’, mas como próprios ‘militantes’ – que vieram quase que ocupar o lugar do membro da organização popular, esta sem recursos, relativamente desmobilizada, com menos adeptos etc. Ser ‘militante’ era tarefa dos membros dos movimentos sociais (desde sindicatos, movimentos comunitários, insurrecionais, do cooperativismo, associações categorias etc.), além dos partidos políticos. Hoje as ONGs congregam uma massa tão vasta de voluntários, recrutando muitas vezes os próprios sujeitos portadores de carências, que estes passam a ser vistos, não sem certa razão, como ‘militantes’. Isto não teria nada demais se não fosse pelo que se segue (Montaño, 2010, p. 272).

Entende-se que o PDRE estabeleceu um verdadeiro repasse de recursos públicos para as organizações privadas, buscando diminuir e, se possível, isentar o Estado dos gastos com a execução de ações sociais, indo na contramão das conquistas alcançadas com a Constituição Federal de 1988.

A prerrogativa de enaltecer a otimização do Estado, tornando-o mais eficiente e gerencial, abriu as portas para contratos de trabalho precarizados, diminuição de concursos públicos, precarização do controle social e descontinuidade dos serviços públicos. Para Costa (2006), é necessário particularizar a análise da reforma do Estado a partir de algumas especificações da conjuntura histórica do país. Para a autora:

É na junção dos fatores externos e das opções internas que podemos encontrar a racionalidade do processo de reforma do Estado no Brasil. O governo Fernando Henrique Cardoso colocou a reforma do Estado como condição imprescindível para a retomada do crescimento econômico e a melhoria do quadro social do país, com a aprovação, em 1995, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. A crise foi dada como fato consumado, atribuída, conforme o discurso oficial, à exaustão do modelo de Estado desenvolvimentista. A reconstrução do Estado foi colocada como ponto passivo para que o país pudesse retomar o caminho do crescimento econômico (Costa, 2006, p. 165).

Costa (2012) esclarece ainda que a reforma do Estado não foi colocada como um ponto necessário para uma reforma social, a fim de minimizar as desigualdades sociais, mas como forma de ampliar a racionalidade econômica para a sociedade.

A lógica da "eficiência" extrapolou os limites da economia para ingressar nos domínios da política e da administração pública. Não é possível negar que o Estado, no Brasil, tem problemas financeiros e de gerenciamento. Porém não podemos concordar com a aparência técnica, despolitizada da reforma, que reduz a discussão sobre o Estado à esfera puramente pragmática e gerencial. É preciso discutir os fundamentos sócio-políticos, presentes no governo FHC, que orientaram a reforma do Estado no Brasil (Costa, 2012, p. 65).

Isso posto, é importante frisar a natureza privatista e reducionista da reforma administrativa proposta, a qual se mostrou vazia de conteúdo político democrático progressivo e preme de estratégias neoliberalizantes. Suas intenções, embora fossem apresentadas como progressivas e não declarassem o interesse de reduzir o investimento público no campo da política social, ao priorizarem a racionalidade econômica, tanto em termos de governança quanto de governabilidade, deixaram à reboque a efetivação dos direitos sociais e a implementação de ações no campo das políticas públicas sociais, para apoiar ações particularistas, de caráter eleitoreiro, as quais não respeitavam o estatuto de política pública, especialmente no que se refere à assistência social.

Com isso, deixaram as populações mais vulneráveis do país à mercê das intempéries do mercado e tornando a política social o braço esquecido do Estado. Como aponta Cavalcante (2020, p. 4):

De um lado, o plano almejava se afastar do enquadramento neoliberal de redução do papel do Estado com intenções de alterações na morfologia e no funcionamento do aparelho estatal, via iniciativas inovadoras à época que supostamente gerariam mais flexibilidade, autonomia e controle da gestão baseado em resultados. De outro, o projeto também é considerado de viés liberal na medida em que propunha a diminuição das responsabilidades diretas estatais e a função subsidiária nas políticas sociais, o que gerava percepções de incertezas e riscos aos atores envolvidos.

Para Colin (2008), há uma confusão com os princípios neoliberais, à medida que as técnicas de gerenciamento são introduzidas juntamente com os programas de ajuste estrutural, buscando o enfrentamento da crise fiscal do Estado. Nessa perspectiva, concordando com a autora, corrobora-se que existe correlação entre a perspectiva neoliberal e a reforma gerencial, pois os principais princípios da reforma gerencial pautam-se na redução de gastos públicos, maior eficiência do Estado, redução no número de funcionários públicos e da não intervenção do Estado em algumas áreas. A reforma foi o instrumento administrativo que materializou no âmbito do Estado brasileiro as imposições externas determinadas pelo neoliberalismo aos países, em especial aos países latino-americanos em desenvolvimento.

De acordo com Fogaça (2019), o Estado deixaria de desempenhar a função de ordem econômica, por meio da privatização, transferindo o patrimônio público para a iniciativa privada, regulada pelo mercado. A administração pública, nesta perspectiva, passaria a atuar apenas como legisladora, tendo os conflitos solucionados pelo mercado.

Na área social, educação, saúde e cultura, segundo Bresser-Pereira (1997), há uma série de atividades consideradas não exclusivas dentro do Estado. Deste modo, na perspectiva defendida ideologicamente pelo referido plano diretor, se o financiamento fosse exclusivo do Estado, a educação fundamental e a saúde não teriam como ser garantidas de forma gratuita e universal. Bresser-Pereira (1997) define que estas seriam atividades competitivas, que podem ser controladas pela administração pública gerencial, mas também pelo controle social e pela constituição do mercado.

Note-se que seu argumento leva à defesa da ordem privada em detrimento do público. O interesse é, nitidamente, o da exploração das possibilidades de

mercantilização dos direitos sociais em favor da rentabilidade do capital. Nas palavras de Bresser-Pereira (1997, p. 25):

[...] não há razão para que estas atividades permaneçam dentro do Estado, sejam monopólio estatal. Mas também não se justifica que sejam privadas - ou seja, voltadas para o lucro e o consumo privado - já que são, freqüentemente, atividades fortemente subsidiadas pelo Estado, além de contarem com doações voluntárias da sociedade. Por isso, a reforma do Estado nesta área não implica em privatização, mas em 'publicização' - ou seja, em transferência para o setor público não-estatal.

Com esse propósito, observa-se que a reforma gerencial propôs retirar um conjunto de atividades da responsabilidade do Estado, buscando transferir as mesmas para o setor público não estatal, para as organizações da sociedade civil por meio de parcerias. O chamado terceiro setor responde cabalmente ao referido propósito. A sociedade civil, nesta perspectiva, é também esvaziada de seu conteúdo político, para que, através de suas organizações, passe a atuar como prestadora de serviços públicos ao Estado.

O modelo de gestão gerencialista vai se materializando em novas dinâmicas que institucionalizam os formatos político-administrativos que organizam as relações entre o Estado e a sociedade civil, sob os ditames do neoliberalismo. Deste modo, o Estado foi acomodando sob sua égide a possibilidade de apenas regular determinados serviços, em vez de executá-los diretamente, eximindo-se de um conjunto de atividades e, por consequência, de responsabilidades nas áreas de saúde, educação e assistência social, entre outras, através da transferência dessas para as organizações da sociedade civil. Conforme aponta Colin (2008, p. 46):

Neste sentido, foram editadas várias leis que legitimam a criação de Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIP's), Organizações Sociais (OS's), lei do voluntariado, entre outras, bem como introduzidos novos benefícios e exonerações tributárias, inclusive para quem remunera sua diretoria e cobra pelo serviço prestado. [...]. Por fim, ao enaltecer o poder extroverso do Estado, ainda que insista na ultrapassagem das funções tradicionais, novamente recai nestas, enquanto um dos pressupostos neoliberais.

Conforme visto, a partir do modelo gerencial, ampliou-se a abertura para a execução de serviços que são de atribuição do Estado pelo setor público não estatal. Dentre eles, pode-se citar as OSCs, as quais são objeto de discussão da presente

tese. Segundo Bresser-Pereira (1997), a ampliação do setor público não estatal ocorreu de duas maneiras:

[...] a partir da sociedade, que cria continuamente entidades dessa natureza; de outro lado, a partir do Estado, que nos processos de reforma deste último quartel do século vinte, se engaja em processos de publicização de seus serviços sociais e científicos (Bresser Pereira, 1997, p. 28).

Conforme aponta Colin (2008), há uma confusão no que se refere à caracterização dos serviços públicos não estatais, que são aqueles que não fazem parte do aparelho do Estado, mas possuem interesse público. Entretanto, dependem dos repasses de recursos financeiros e, até mesmo, humanos do Estado para executarem suas atividades e garantirem sua manutenção.

A relação entre o público e o privado, que por natureza é complexa e contraditória e, no Brasil, é marcada por uma sobreposição dos interesses privados sobre o público, intensifica-se ainda mais no âmbito da gestão dos serviços públicos. Isso ocorre porque há uma transferência de responsabilidades estatais para as organizações da sociedade civil, tornando-se difícil estabelecer de forma nítida as fronteiras de atuação de cada ente e delinear suas respectivas competências e responsabilidades.

Nesse contexto, surgem lacunas que, ao longo do tempo, foram se evidenciando, sobretudo porque, diferentemente do declarado por Bresser-Pereira (1997), as medidas adotadas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado não foram capazes de garantir a transparência necessária quanto ao uso dos recursos públicos, nem de assegurar uma maior eficiência na prestação de serviços.

Não à toa, o novo MROSC, que compõe o objeto de estudo da presente tese, foi construído como uma tentativa de resposta às reivindicações de setores da sociedade civil brasileira por maior transparência nos processos que envolvem o uso do fundo público pelo setor privado. Isso demonstra que os objetivos do PDRAE se mostraram inócuos ao longo do tempo e, portanto, ineficazes, contradizendo-se em seus próprios termos, na medida em que ficaram aquém daquilo a que se propunham.

A reforma gerencial do Estado teve como uma das principais características instaurar uma nova administração pública, estabelecendo:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou 'corpos' de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;
- h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado (Bresser-Pereira, 1997, p. 42).

No Brasil, o desenvolvimento econômico sempre foi muito desigual entre as diferentes unidades da federação, pois:

A guerra fiscal entre os estados da federação revela uma tentativa de alterar a concentração dos investimentos, especialmente da indústria, nas regiões tradicionalmente mais dinâmicas do país. Todavia, o incentivo fiscal não é o único fator a ser considerado na alocação do investimento. Assim, ainda persiste a concentração do desenvolvimento econômico nas regiões mais dinâmicas, conforme dados sobre a participação regional no PIB (Costa, 2006, p. 161).

Segundo Costa (2006), o governo do Fernando Henrique Cardoso acusou a descentralização fiscal, prevista na Constituição Federal de 1988, de ser a responsável pelo entrave à ação do governo:

Assim, a criação do Fundo Social de Emergência (1993) foi uma medida para concentrar os recursos fiscais, permitindo maior poder de decisão do governo federal. Esse procedimento desvinculou os gastos do governo, conforme previsto na Constituição Federal, sendo reeditado por medida provisória, passando a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal e depois Desvinculação de Receitas da União (DRU). No governo Lula a discussão sobre o orçamento de 2004 colocou a proposta de tornar permanente esse mecanismo de desvinculação para a União, além de estendê-lo para os governos dos estados e municípios, o que acarretaria diminuição dos gastos na área social, como educação e saúde, permitindo manter as metas de superávit primário (Costa, 2006, 162).

De acordo com Montañó (2010), para Bresser-Pereira, houve duas “gerações” de reformas. A primeira se refere à geração de reformas iniciada na década de 1980, e a segunda, nos anos 1990, visava uma reforma de cunho administrativo do Estado, a reconstituição da poupança pública, a reforma da Previdência Social e a reforma política. Bresser-Pereira considera, portanto “[...] a primeira geração de reformas, nos anos 80, como ‘neoliberal’, entretanto, a segunda onda, nos anos 90 e sob seu comando, é (auto)definida como ‘social-liberal’” (Montañó, 2010, p. 44). A diferença entre a primeira e a segunda geração, na visão de Bresser-Pereira, se daria pelo fato de a primeira não ter nenhuma política industrial e social, enquanto a segunda se propunha a construir e reconstruir o Estado para complementar e corrigir as falhas do mercado (Montañó, 2010).

Nas palavras de Montañó (2010), a leitura de Bresser-Pereira sobre o neoliberalismo é bizarra. Verifica-se que o autor nega sua capacidade de intervir na economia em favor da reprodução da ordem do capital e ainda caracteriza a reforma administrativa, de nítida direção neoliberal, como se fosse social-liberal. Aponta Montañó (2010) que a “reforma gerencial” proposta por Bresser-Pereira não é outra coisa senão a manutenção do ajuste estrutural macroeconômico, desenvolvendo novas áreas de ordem institucional-legal, à medida que:

Longe de se tratar de uma ‘reforma técnica’, ela é política e subordinada às questões econômicas. Trata-se de readequar a Constituição brasileira às necessidades do grande capital, de subordinar os princípios da constituição de 88 aos ditames do FMI, BM, OMC e aos postulados do Consenso de Washington (Montañó, 2010, p. 45).

Bresser-Pereira (2007) aponta que não estava interessado em discutir de que modo se daria a intervenção do Estado na economia, pois, para ele, a reforma adveio de uma série de questões de caráter estrutural, buscando a descentralização, maior autonomia dos gestores e a responsabilização por resultados, o que poderia tornar os gestores e executores mais motivados. Essas questões estruturais eram:

[...] primeiro, quais são as atividades que o Estado hoje executa que lhe são exclusivas, envolvendo poder de Estado? Segundo, quais as atividades para as quais, embora não exista essa exclusividade, a sociedade e o Estado consideram necessário financiar (particularmente serviços sociais e científicos)? Finalmente, quais as atividades empresariais, de produção de bens e serviços para o mercado? A resposta a essas perguntas dependia da existência de uma terceira forma de propriedade no capitalismo contemporâneo, além da propriedade privada e da estatal: a propriedade pública não-estatal que assume cada vez maior importância nas sociedades

contemporâneas. A partir dessas perguntas e da dicotomia da administração burocrática versus gerencial, foi-me possível construir o modelo estrutural da reforma (Bresser-Pereira, 2007, p. 37).

A partir das implementações realizadas com a reforma administrativa de caráter gerencial, na visão de Bresser-Pereira (1997), esta seria bem-sucedida apenas quando o Estado se tornasse forte e menor. Para isso, seria necessário que estivesse mais forte financeiramente, superando a crise fiscal; mais forte estruturalmente, delimitando a área de atuação e distinguindo seu núcleo estratégico por meio da tomada de decisões e de unidades descentralizadas; mais forte estrategicamente, por meio de elites políticas responsáveis por decisões políticas e econômicas precisas; e, por fim, uma administração forte, voltada para uma burocracia competente e motivada.

De acordo com Bento (2002), o gerencialismo presente na administração pública não superou a lógica burocrática, apenas reduziu os gastos, sem modificar o que há de mais problemático na burocracia clássica: seu caráter formal e autorreferente. Conforme aponta Bento (2002, p. 82):

[...] a racionalidade burocrática consolidou-se em face da necessidade de defender-se contra a captura da res publica por práticas corporativas e clientelistas típicas da dominação patrimonial. Não se trata, em absoluto, para a burocracia de estilo weberiano, de otimizar a qualidade do serviço; seu princípio organizacional é o de preservar-se contra o administrado, atendendo a necessidades auto-referentes da administração. A partir dessa crítica desenvolve-se o princípio da administração orientada para o usuário — considerado consumidor do serviço público — como o verdadeiro norte do conceito de eficiência.

Para Cavalcante (2020), a reforma do Estado possibilitou algumas mudanças na administração pública que convergiram para um projeto inacabado, com resultados escassos e fragmentados, mantendo a mesma perspectiva da reforma, que seria ampliar o funcionamento do governo por um menor custo. Ramos e Gonçalves (2017) apontam que a reforma gerencial, embora tenha contribuído isoladamente para alguns aspectos da gestão pública, em contrapartida, possui uma perspectiva conservadora, patrimonialista e elitista nas práticas administrativas.

Segundo Nogueira (1998), a reforma gerencial do Estado faz parte de um projeto de dominação. Para o autor, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) tornou-se refém do grande capital financeiro internacional, na medida em que aceitou,

passivamente, ser parceiro de um projeto hegemônico, como seu 'dedicado articulador'. Nas palavras de Nogueira (1998, p. 176):

Nesse projeto, há uma ideologia que não consegue se conter. Ela dedica a superpor o mercado ao Estado, o econômico ao político, o especulativo ao produtivo, o particular ao geral. A difundir a imagem de uma sociedade sem política, território de consumidores felizes e de indivíduos aquisitivos refratários a maiores reciprocidades – uma sociedade pronta para ser inteiramente desregulamentada, que não precisa mais de um Estado, que deve ser largada à própria sorte. Trata-se de uma ideologia que opera quase por ameaça: não teríamos mais história, já que hoje tudo estaria ao sabor do mercado e o mercado, ao se revelar capaz de se autocorrigir espontaneamente, tornaria supérflua a intervenção da vontade humana, de sujeitos coletivos ou mesmo de individualidades singulares.

Resignado à referida ideologia, a partir da perspectiva de que a crise no Brasil era uma crise de Estado, Bresser Pereira (2007, p. 34) constrói sua linha argumentativa em favor da sua reforma, conforme segue:

A solução para os grandes problemas brasileiros não era substituir o Estado pelo mercado, como a ideologia liberal propunha, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional. Dessa forma, no MARE, não demorei em fazer o diagnóstico e definir as diretrizes e os objetivos da minha tarefa. Começava então a reforma gerencial de 1995.

Enquanto o discurso pautado com a reforma era de reconstruir o Estado, tornando-o mais efetivo e ampliando a governabilidade, eram as organizações da sociedade civil que se sobressaíam. Conforme aponta Colin (2008, p. 47), sob as determinações da reforma administrativa do Estado, as organizações sociais passaram a ser autorizadas a:

[...] receber o patrimônio público, os servidores e a dotação orçamentária do ente estatal, havendo, ainda, a possibilidade de cobrarem pelos serviços prestados. Ficam também dispensadas das exigências da lei de licitações para aquisição de bens, de materiais e de equipamentos, bem assim da realização de concursos públicos para contratação de pessoal.

Dentre os fatores que desencadearam a reforma administrativa e serviram de prerrogativas, estão: a relação entre o número de servidores e a força de trabalho ativa; a relação entre a carga tributária e o Produto Interno Bruto (PIB); as altas remunerações dos servidores públicos, devido à sua qualificação, que superavam os

valores médios das remunerações dos trabalhadores do setor privado; e a necessária delimitação da área de atuação do Estado (Bresser-Pereira, 1997).

Souza Filho e Gurgel (2016), contrariando a direção posta por Bresser-Pereira (1997), afirmam que, do ponto de vista social, limitar a ação do Estado é desmobilizá-lo. Nesse sentido, para os autores, o modelo gerencial é uma forma diferenciada de privatização, pois:

Consiste em levar a lógica e as práticas da gestão de empresas para o ambiente dos serviços e dos órgãos públicos. Assim, os hospitais, os postos de saúde, as escolas públicas passaram a ser tratadas como empresas, com a fixação de metas, a exemplo de uma fábrica. Metas estão sendo determinadas para os postos de saúde, fixando-se um tempo-padrão, ao estilo taylorista[...] para o atendimento dos pacientes. Nas escolas, foram criados índices de desempenho que consideram quantidade definidas de aprovação de estudantes como produção-padrão. A diminuição de aprovação dos estudantes repercutirá negativamente na escola, que poderá perder financiamento e outros recursos e apoios (Souza Filho; Gurgel, 2016, p. 182).

Desse modo, a reforma gerencial foi organizada a partir de três áreas de atuação do Estado, sendo elas: a) atividades exclusivas do Estado; b) serviços sociais e científicos do Estado; e c) a produção de bens e serviços para o mercado. Para Bresser-Pereira (1997, p. 22):

A definição de quais sejam as atividades exclusivas de Estado deriva da própria definição do que seja esta instituição. Politicamente, o Estado é a organização burocrática que detém o poder extroverso sobre a sociedade civil existente em um território. As organizações privadas e as públicas não-estatais têm poder apenas sobre os seus funcionários, enquanto que o Estado tem poder para fora dele, detém o poder de Estado: o poder de legislar e punir, de tributar e realizar transferências a fundo perdido de recursos. O Estado detém esse poder para assegurar a ordem interna - ou seja, garantir a propriedade e os contratos -, defender o país contra o inimigo externo, e promover o desenvolvimento econômico e social. Neste último papel podemos pensar o Estado em termos econômicos: é a organização burocrática que, através de transferências, complementa o mercado na coordenação da economia: enquanto o mercado opera através da trocas de equivalentes, o Estado o faz através de transferências financiadas pelos impostos.

Behring (2018), ao analisar as características da reforma administrativa brasileira no período de 1995-2002, afirma que o que se materializou no Brasil, no referido período, foi uma contrarreforma de caráter neoliberal, conforme visto anteriormente. Esta contrarreforma, para a autora, foi viabilizada em parte pelo Plano Real, o qual buscou que o país se adaptasse de maneira passiva à lógica do capital,

em detrimento do atendimento das necessidades da população brasileira, dependente das ações do Estado para assegurar um patamar mínimo de cidadania no país.

Revelou-se, mais uma vez e sem surpresas, a natureza submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras com medidas que fizeram o país andar para trás, se adotarmos na análise os critérios de Florestan Fernandes (1987) - a ruptura com a heteronomia e o enfrentamento do drama social. Houve, portanto, uma redefinição do padrão de reprodução do capital, acompanhada de uma contrarreforma do Estado abrangente no país, cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, e que engendrava um duradouro ajuste fiscal (Behring, 2018, p. 4).

O cerne da reforma foi, portanto, o ajuste fiscal. A princípio, conforme visto, o argumento utilizado foi de que a crise estaria no Estado e, portanto, a reforma iria corrigir as distorções e reduzir custos:

Enquanto isso, a política econômica – fundada nas privatizações, nas desvinculações orçamentárias (FSE, FEF e DRU), no superávit primário, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na prática de juros altíssimos, e no pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública - corroe aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro por meio de uma inserção na ordem internacional que deixou o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoou pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa, mesmo com toda uma montagem macroeconômica coordenada pela dívida (Behring, 2018, p. 5).

Ainda no que se refere à contrarreforma neoliberal do Estado, o Programa de Publicização ocorreu a partir da criação de agências executivas e das organizações sociais, no caso do Terceiro Setor, bem como da regulamentação para atuação nas políticas sociais.

De acordo com Chahaira (2011), o termo "publicização" é inadequado para caracterizar esse processo imposto pela reforma gerencialista, pois, em sua concepção, a publicização ocorre pelo deslocamento da iniciativa privada para o âmbito governamental. Assim, na direção imposta pelo plano da reforma, o que ocorre é o inverso: um processo de desestatização, reduzindo as ações do Estado mediante sua transferência para a iniciativa privada.

Diante dessas medidas de transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil, abriram-se espaços na área social para a retomada do voluntariado e do clientelismo, os quais prejudicaram o processo de profissionalização dos serviços públicos nessa área, que é legatária do modelo burocrático da administração pública. Além disso, desrespeitou-se o estatuto de política pública, especialmente no que se

refere à assistência social, consagrado pela Constituição Federal de 1988 no tripé das políticas de seguridade social.

Conforme Behring (2018, p. 6):

A essa nova arquitetura institucional na área social – sempre ignorando o conceito constitucional de seguridade – se combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não remunerado. Colocaram-se, a partir daí, as seguintes tendências, considerando que as noções de Estado e de política pública se diluem nessa constelação de unidades autônomas e competitivas entre si: de superposição de ações; administração visando à rentabilização dos recursos em detrimento dos fins; submissão dos fins públicos à interesses privados, reeditando práticas de *rent seeking* por dentro do modelo que afirma querer combatê-las, a medida em que o novo setor pode buscar fontes de financiamento extra orçamentárias e fazer aplicações no mercado financeiro, dentre outros expedientes; continuidade de práticas clientelistas, já que a admissão do funcionalismo não se dará necessariamente por concurso público, e a demissão também fica a critério dos dirigentes de plantão, o que deixa o funcionalismo à mercê da ocasião, quebrando, no médio e longo prazos, a continuidade e a memória administrativa nas instituições agora autônomas; e a desprofissionalização de intervenções que exigem conhecimento técnico especializado.

Filgueiras (2018) corrobora Behring (2018) ao afirmar que as mudanças implementadas na gestão pública seguiram a lógica de gestão da esfera privada, o que repercutiu, entre outras questões, na compreensão do cidadão como um cliente de serviços. Isso enfraquece diretamente a percepção do cidadão como um sujeito de direitos.

De acordo com J. Souza (2016), o termo “gerencialismo” tem sido utilizado na literatura para se referir à “Nova Gestão Pública” ou “New Public Management”. Dentre outras denominações da “Nova Gestão Pública”, destacam-se: “Gerencialismo”, “Novo Gerencialismo”, “Nova Gerência Pública”, “Gerência Baseada no Desempenho” e “Reforma Gerencial”, entre outros. Dessa maneira, conforme visto, o gerencialismo presente na reforma administrativa de Bresser-Pereira reitera as reformas governamentais com vistas à superação da burocracia estatal, estabelecendo uma nova cultura organizacional no setor público:

O principal argumento do gerencialismo é a necessidade de superação do modelo burocrático de administração pública com foco nos procedimentos, cuja missão básica de servir a sociedade estaria comprometida. Seu propósito é instituir um novo modelo de administração pública com foco em resultados. Nesse sentido, se propõe a ir além do serviço burocratizado, pautado na mera execução de tarefas, segundo normas e procedimentos rígidos, a fim de estabelecer um conjunto de procedimentos mais flexíveis e

menos normatizados, orientados por dados mais precisos sobre os resultados alcançados (Souza, Jessé, 2016, p. 1).

Assim, a reforma gerencial gerou impactos negativos no desenvolvimento da assistência social como política pública no Brasil, uma vez que a gestão e a prestação dos serviços socioassistenciais passaram a ocorrer por meio de um processo descentralizador baseado na privatização e não no fortalecimento político-administrativo e fiscal dos diferentes entes federados, desconsiderando o preconizado pela Lei Orgânica de Assistência Social, a qual estabelece que a primazia da condução da política pública de assistência social deve ser do Estado (Brasil, 1993).

A partir disso, houve uma autonomização dos controles e mecanismos democráticos, que se tornaram limitados e insuficientes no setor estatal, resultando no aumento do número de:

[...] contratos temporários, inexistência de concursos públicos abertos e obrigatórios, seguindo critérios técnicos e de carreira profissional, inexistência de licitações públicas, inexistências de controles sociais sobre os gastos e recursos, garantia de continuidade dos serviços, entre outros processos (Montaño, 2010, p. 46).

De acordo com Oliveira (2003), a partir da referida reforma de caráter gerencialista neoliberal, no campo da assistência social, cristaliza-se a compreensão de que suas ações devem ser compensatórias às desigualdades, buscando minimizar os riscos para os mais vulneráveis, o que implica em uma política social seletiva, em contraponto à perspectiva de universalização dos direitos sociais. Ou seja, tratou-se de uma tentativa de retomada da perspectiva de cidadania regulada, superada juridicamente pela Constituição Federal de 1988.

Conforme apontam Fabiano e Borges Filho (2024), embora o país tenha estabelecido as bases legais para a criação de um sistema de proteção social universalista, houve e ainda há uma série de desafios para sua implementação, tais como o aumento da demanda por serviços sociais à medida que a desigualdade social se tornou persistente e a precarização do trabalho, aliada à reestruturação das relações de trabalho, que tem por objetivo enfraquecer os sindicatos e criar mão de obra reserva.

No que se refere à política de assistência social, essas transformações foram visíveis, exercendo pressão sobre os profissionais que estavam diretamente à frente da execução das políticas. Conforme se verifica, o neoliberalismo determina a

imposição de propostas reducionistas ao Estado na interface da proteção social. De acordo com Draibe (1993, p. 88), o neoliberalismo é “[...] antes um discurso e um conjunto de regras práticas de ação (ou de recomendações), particularmente referidas a governos e a reformas de Estado e das suas políticas”. Conforme aponta ainda a autora:

:

Em lugar de ideologia, os neoliberais têm conceitos. Gastar é ruim. É bom ter prioridades. É ruim exigir programas. Precisamos de parcerias não de governo forte. Falem de necessidades nacionais, não de demandas de interesses especiais. Exijam crescimento, não distribuição. Acima de tudo tratem do futuro. Repudiem o passado (Draibe, 1993, p. 89).

O neoliberalismo também irá repercutir no campo da assistência social, a qual, devido a toda a trajetória histórica, é marcada por situações extremas, tornando-se seletiva, excludente e direcionada apenas à população empobrecida por meio de ações coletivas da sociedade, redefinindo formas de intervenção do Estado. As políticas sociais tornam-se cada vez mais focalizadas e menos universais. Para Montaño (2002, p. 3):

[...] o projeto neoliberal, que confecciona esta nova modalidade de resposta a ‘questão social’, quer acabar com a condição de direito das políticas sociais e assistenciais, com seu caráter *universalista*, com a *igualdade de acesso*, com base de *solidariedade e responsabilidade social e diferencial* (grifo do autor) [...].

Draibe (1993) esclarece que, para o neoliberalismo, o Estado não deve interferir no mercado e em nenhuma de suas forças e fatores, no que se refere aos programas sociais, renda, bens e serviços fornecidos pelo Estado, pois qualquer interferência constitui uma ameaça aos interesses e liberdades individuais. Além disso, inibe a atividade e a concorrência privada, impondo controles da burocracia. Esse suposto controle da burocracia estatal opera em favor da ampliação das possibilidades do uso do fundo público por parte de determinados setores da sociedade civil. O que se apresenta na lógica de seu discurso como um travo para a burocracia nada mais é do que seu enfraquecimento controlado enquanto instrumento regulatório estatal do fundo público, em favor do movimento de publicização inversa (Chahaira, 2011), que caracteriza a adoção de medidas de privatização dos serviços públicos estatais.

O resultado desse processo foi a despolitização da questão social e, como resposta ao projeto neoliberal, a precarização das políticas sociais, tornando-as focalizadas e descentralizadas. A mercantilização dos serviços sociais públicos e a re-filantropização, delegando à sociedade civil a caridade e responsabilização dos sujeitos mediante as demandas da questão social, por eles vivenciadas. Conforme aponta Oliveira (2003, p. 82), no que se refere ao campo da assistência social, “[...] tais características encontram terreno fértil para a sua expansão, estabelecendo formas de relação entre Estado e sociedade pautadas no personalismo, na reciprocidade de benefícios e na lealdade particularista.”

Dessa forma, a adoção de políticas neoliberais leva, conseqüentemente, à redução de investimentos em políticas sociais, resultando na diminuição do acesso às respectivas políticas públicas. A partir desse contexto, há um agravamento das desigualdades sociais, ampliando os desafios no cotidiano dos assistentes sociais no contexto da assistência social (Fabiano; Borges Filho, 2024).

Enfatiza Draibe (1993) que as políticas sociais no neoliberalismo, no respectivo contexto do início da década de 1990, alteraram ênfases e prioridades. Num primeiro momento, no auge da crise, o redirecionamento da política social se resumia às propostas de corte do gasto social, desativação de programas e redução do papel do Estado nesse campo. A intenção era desestabilizar os pilares do Welfare State, reduzindo a cobertura dos programas sociais e “assistencializando”, retirando-os do campo dos direitos sociais e privatizando os serviços sociais.

Este redirecionamento tinha por objetivo desarticular e quebrar os sindicatos e movimentos sociais da sociedade. Ou seja, visavam o enfraquecimento do caráter democratizante da sociedade brasileira, através do esvaziamento do caráter ético-político presente nas lutas dos setores organizados da sociedade civil, mediante a adoção de medidas que fortaleciam o caráter liberalizante da sociedade, quando muito seu caráter social alternativo à defesa da política social, no campo da luta por direitos de cidadania.

Dessa forma, outro elemento que deve ser considerado refere-se ao fundo público, o qual ocupa um papel relevante nas políticas sociais e na reprodução do capital. Conforme aponta Salvador (2008, p. 64): “A presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo”.

Concorda-se com a análise de I. S. Pereira (2018) de que a utilização do fundo público irá depender da configuração que a luta de classes assume. Parte-se do pressuposto de que não há neutralidade no Estado e, portanto, suas ações estão direcionadas a um caráter classista, sendo o fundo público comprometido com os interesses das classes dominantes.

A partir da reforma gerencial do Estado, com a implementação de suas medidas no campo das políticas públicas, decorreu um intenso processo de privatização do fundo público e, conseqüentemente, de precarização das políticas sociais. Segundo I. S. Pereira (2018, p. 60):

Essas tendências foram reafirmadas em todos os governos e dão continuidade à política econômica monetarista ortodoxa, recomendada pelos organismos internacionais, mantendo a política de ajuste fiscal, o juro real elevado, a política monetária concentracionista, o câmbio flutuante e a livre movimentação de capitais, ou seja, foi dada a continuidade à política neoliberal em curso.

De acordo com Salvador (2008), o fundo público não pode ser considerado como um antivalor, à medida que ele está presente na reprodução do capital. Conforme aponta o autor, o fundo público deve ser considerado:

- 1) Como fonte que realiza o investimento capitalista. O fundo público está presente enquanto subsídio de desoneração tributária, por meio de incentivos fiscais e pela redução tributária da renda do capital e financiamento dos meios de produção que possibilitam a reprodução do capital;
- 2) Como fonte de reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo os custos capitalistas. Além disso, a força de trabalho é responsável pela criação de valor;
- 3) A partir das funções indiretas do Estado, que garante recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e na infraestrutura nos gastos com pesquisa e renúncias fiscais de empresas;
- 4) Por fim, o fundo público, no capitalismo, é responsável pelas transferências de recursos a partir de juros e amortizações da dívida pública, particularmente as classes dos rentistas.

Deste modo, constata-se que o fundo público se constitui como um elemento que está presente na reprodução do capital e, portanto, é permeado por disputas de

interesses entre as classes sociais, principalmente no que tange aos diferentes interesses que atravessam as OSCs, pois estas disputam o fundo público para a execução dos serviços, à medida que não conseguem, muitas vezes, a manutenção exclusiva de suas atividades com recursos próprios ou que sua manutenção é estritamente dependente do financiamento público.

Nas palavras de I. S. Pereira (2018), o Estado capitalista defende interesses, os quais são privados, ampliando a hegemonia do capital. A partir do neoliberalismo, há uma intensificação da lógica de apropriação privada do fundo público. As políticas sociais tornam-se cada vez mais fragilizadas, pois o Estado não possui um sistema de proteção social forte, corroborando com a intensificação da crise geral do capital, na medida em que se resigna às suas determinações, adotando e implementando medidas que contribuem para a reposição dos interesses das classes dominantes em desfavor da democratização do acesso a bens e serviços públicos e do fortalecimento destes numa perspectiva de cidadania plena.

O enfraquecimento das estruturas de controle social do Estado também é um efeito colateral das reformas neoliberais. O controle social próprio das instâncias de controle social, adotados após a Constituição Federal de 1988, no âmbito da gestão das políticas sociais, não foi e ainda não se mostra suficiente para romper as barreiras da gestão gerencialista inerente ao modelo neoliberal de gestão das políticas públicas.

O controle do fundo público tornou-se obscuro, as privatizações dos serviços públicos resultaram em perdas na qualidade da prestação dos serviços à população, e o repasse das responsabilidades do Estado para o chamado setor público não estatal não assegurou a eficiência nos resultados das ações, como declarados no plano da reforma gerencial. A nova gestão pública passou a não dar conta de seus gargalos, abrindo lacunas que respaldaram um conjunto de demandas por novas regulamentações no campo da atuação das organizações da sociedade civil no Brasil.

Diante desse cenário, o novo MROSC foi uma demanda das organizações da sociedade civil, com vistas a imprimir novos parâmetros para a disputa do fundo público. Embora, numa tentativa de avançar na direção de uma gestão democrática e garantidora de direitos no Brasil, no campo da prestação dos serviços públicos no país, o MROSC não conseguiu romper com a lógica gerencialista da administração pública, imposta pelo gerencialismo neoliberal.

Dagnino (2004) afirma que houve no Brasil uma “confluência perversa”, isto é, de um lado, o projeto democratizante e participativo e, de outro, o projeto neoliberal,

que se concretiza por meio da lógica de “parcerias” com as OSCs, impulsionando a privatização do fundo público e, conseqüentemente, a precarização das políticas públicas, medidas gerencialistas de cunho neoliberal que se refletem no contexto da Política de Assistência Social desde a contrarreforma neoliberal dos anos 1990, sendo repostas a partir do contexto de implantação do MROSC. Conforme aponta Dagnino (2004, p. 143):

[...] o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação. Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não-governamentais (ONGs) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que, de uma maneira ou de outra, vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam. Elas percebem essa confluência perversa como um dilema que questiona o seu próprio papel político: ‘o que estamos fazendo aqui?’, ‘que projeto estamos fortalecendo?’, ‘não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?’

Nesta perspectiva, compreende-se que o MROSC, embora sendo parte de uma agenda de defesa de direitos, desencadeou uma série de questões que rebatem no SUAS, numa lógica de reposição das determinações do gerencialismo neoliberal. Conforme aponta I. S. Pereira (2018, p. 199), tais medidas implicaram na:

- Desresponsabilização social do Estado, que transferiu para a sociedade civil suas responsabilidades, mediante as “parcerias” (caráter ideológico);
- Consolidação dos processos de privatização das políticas sociais e do fundo público;
- Precarização da Assistência Social;
- Mistificação da “participação democrática”;
- Precarização e flexibilização dos empregos, excluindo a proteção social e utilizando-se de contratos temporários (por projeto);
- Favorecimento da descontinuidade e da sobreposição das ações;
- Pulverização das respostas sobre as “questões sociais” por meio das diversas ONGs;
- Favorecimento de ações isoladas, ad hoc;
- Ausência de diagnósticos socioterritoriais;
- Atendimentos emergenciais e pontuais, dificultando um planejamento em médio e longo prazo;
- Contrariedade, pelo MROSC, do caráter de ações continuadas defendidas pelo SUAS;
- Chamamento público, o qual forja uma participação social com indefinições de critérios de elegibilidade para a população demandante;

- Remuneração da equipe necessária ao desenvolvimento do projeto, com pagamento de todos os encargos trabalhistas pelo Estado (recursos públicos), sem processo de seleção e com transparência;
- Não observância às exigências de equipes de referência, de acordo com a NOB-RH/SUAS, no intuito de qualificar a oferta dos serviços de acordo com o conteúdo do SUAS;
- Atuação em rede, permitindo que uma Organização Social de grande porte possa subcontratar as de pequeno porte (uma espécie de quarteirização dos serviços);
- Análise dos resultados dos projetos de forma isolada e descontextualizada da realidade socioterritorial;
- (Des)Controle social frágil por projeto e de forma pulverizada;
- Escamoteamento dos conflitos sociais;
- Prestação de contas simplificada.

A adoção de políticas neoliberais frequentemente leva à redução de investimentos em políticas sociais, resultando em menor e precário acesso às referidas políticas. Esse cenário agrava as desigualdades sociais e aumenta a demanda por serviços sociais, colocando os assistentes sociais e demais trabalhadores do SUAS diante de desafios ainda maiores em seu trabalho cotidiano.

Para Raichelis (2010), a flexibilização e a precarização do trabalho não são fenômenos exclusivos de setores industriais ou tecnológicos; elas se estendem também aos trabalhadores do setor público e de serviços sociais.

2.2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA E A REAFIRMAÇÃO DO GERENCIALISMO

No âmbito da Assistência Social, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), instituída pela Lei 8742/1993, demorou 5 anos para ser sancionada, sendo fruto de um amplo movimento da sociedade civil organizada, entidades assistenciais, representantes de diversas categorias de usuários dos serviços socioassistenciais, universidades e demais setores comprometidos com a Política de Assistência Social. Para Yazbek (1995, p. 13):

[...] a LOAS introduz um novo significado para a assistência social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de seguridade voltada à extensão da cidadania social aos setores excluídos e mais vulnerabilizados da população brasileira. A LOAS inova ao afirmar em seus objetivos a necessária integração entre o social e o econômico.

A partir da LOAS, a assistência social passa a ser dever do Estado e direito do cidadão. Os mínimos sociais foram implementados como benefícios continuados de

um salário para a pessoa idosa e para a pessoa com deficiência que possuem renda inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo.

A promulgação da LOAS foi resultado de um longo processo de lutas, que estimulou a participação de diferentes sujeitos sociais, entre eles as organizações representativas e acadêmicas dos assistentes sociais. Contribuiu para que se promovessem alianças políticas, “[...] polarizou o debate e as propostas, estimulou negociações e consensos, o que redefiniu o leque de entidades que tradicionalmente atuavam na área” (Raichelis, 1998, p. 80).

A assistência social, portanto, passou a ser concebida como uma Política Pública que, segundo P. A. P. Pereira (2007), deve ser adjunta às demais políticas sociais e econômicas, possibilitando a conquista de direitos que foram negados historicamente para parte da população. Ademais, a assistência social não pode se reduzir apenas à distribuição arbitrária de benefícios, programas e serviços, mas deve se constituir de todas as fases que compõem uma política pública: planejamento, definição de opções, implementação, acompanhamento e avaliação das ações fazem parte dessa política.

A assistência social, a partir da relação entre Estado e sociedade, responde a interesses contraditórios, à medida que permeia as relações conflituosas entre os grupos e classes sociais:

Não comporta leituras unívocas e deve ser apreendida na trama das relações sociais que lhe dão sentido e direção. Assim, em que pese as formas institucionais que vêm assumindo os serviços e programas, a assistência social tem se configurado como campo de luta no qual são engendrados e contrapostos diferentes valores e concepções, conquistas e concessões, avanços e recuos (Raichelis, 1998, p. 160).

Segundo Faleiros (2019), a Política de Assistência Social no início da década de 1990 centraliza-se nos mais pobres, estabelecendo parcerias com as Organizações Não-Governamentais, objetivando reduzir seu campo estatal e universal na garantia de direitos. A partir do modelo de que cada sujeito é responsável por assegurar seu bem-estar, exonerando o Estado de garantir este direito. O governo ainda lançou o Programa 'Comunidade Solidária', o qual distribuía cestas básicas e executava ações pontuais relacionadas à nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda e defesa de direitos,

estabelecendo uma ação emergencial e conveniente aos interesses e arranjos políticos.

Entretanto, conforme aponta P. A. P. Pereira (2007), o processo de construção da assistência social enquanto política pública percorreu um amplo caminho histórico no Brasil. Esse caminho foi permeado por um conjunto de desafios. A assistência social, enquanto política pública, concebeu um novo paradigma baseado na cidadania, ressignificando-se ao assumir o status de política de Seguridade Social. Assim, passou a ser incorporada ao conjunto do ordenamento jurídico brasileiro; adentrou os currículos universitários, constituindo-se objeto de discussão entre intelectuais e políticos, e compondo a agenda de governos e das OSCs. Transformou-se:

[...] igualmente em objeto de estudos e pesquisas; em matéria suscitadora de polêmicas; em bandeira de luta de grupos simpatizantes (e até militantes) e em 'espinha atravessada na garganta' de liberais e conservadores que, até hoje, não a reconhecem como direito devido. Enfim, contrariando previsões pessimistas e preconceitos arraigados, me remando contra a corrente neoliberal dominante, a assistência social vem, desde o início da década de 1990, constituindo-se, ironicamente, em importante espaço de construção de projetos sociais contra-hegemônicos (Pereira, Potyara A. Pereira, 2007, p. 65).

Neste processo de enfrentamento contra-hegemônico, em 1998-1999, foi elaborado o primeiro texto sobre a PNAS; no entanto, esse texto não teve uma atuação suficiente na coordenação e regulamentação na esfera federal, o que impediu que os recursos federais alcançassem impactos efetivos nas ações nos municípios. Dessa forma, a assistência social passou a reforçar ações focalistas, fragmentadas e desarticuladas no enfrentamento à pobreza.

Como política pública, a assistência social ganhou, em 2004, uma Secretaria Nacional de Assistência Social, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, responsável por elaborar a Política Nacional de Assistência Social. Assim, em 22 de setembro de 2004, o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a PNAS, que passou a ser organizada por meio de um sistema único. O SUAS estabeleceu novos parâmetros para a gestão da assistência social no país, conforme as recomendações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília no ano de 2003.

A PNAS, integrada às políticas setoriais, estabeleceu que as desigualdades socioterritoriais, buscando o seu enfrentamento, garantindo os mínimos sociais e a

universalização dos direitos sociais (Brasil, 2004). Já o SUAS estabelece como deve ser organizada e administrada a assistência social brasileira, oferecendo um conjunto de serviços, programas e benefícios. Além disso, divide-se em PSB e PSE. O SUAS tem como objetivo:

[...] garantir, do ponto de vista operacional e em caráter sistêmico (funcionalmente interligados), a implementação e gestão da Política. Ou seja, é por meio do SUAS que se irá saber: como os serviços, benefícios, programas e projetos previstos na LOAS e na Política vão ser organizados e oferecidos; onde podem ser encontrados; que pessoas ou grupos sociais terão acesso a eles e sob quais critérios; que padrões de atendimento vão ser definidos; como serão realizados, fornecidos e utilizados os estudos e diagnósticos que embasarão os atendimentos; e de que forma será feito o acompanhamento e a avaliação do próprio sistema e de seus resultados e impactos (Pereira, Potyara A. Pereira, 2007, p. 69).

Para Fabiano e Borges Filho (2024, p. 9) o SUAS pode ser considerado como:

[...] um conjunto integrado de diretrizes, normativas e ações que visam promover a proteção social e o desenvolvimento humano. Algumas das principais normativas que norteiam o Suas incluem a Norma Operacional Básica do Suas (NOB/SUAS), a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas (NOB-RH/ SUAS) e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. A Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas) estabelece as diretrizes para a organização e a execução da Assistência Social no Brasil. Ela define a estrutura do Suas, os níveis de gestão, as responsabilidades dos entes federativos e as formas de financiamento.

Para a execução da PNAS, foi necessária a criação da Norma Operacional Básica (NOB-SUAS) em 2005, a qual substituiu as NOBs de 1997 e 1998. Dentre as principais mudanças presentes na NOB-SUAS, as seguintes foram destacadas: definição da assistência social enquanto uma política de proteção social; delimitação das proteções e o que elas visam assegurar; a territorialização das ações e as novas formas de financiamento.

Além disso, a NOB-RH/SUAS estabelece as diretrizes para a gestão de recursos humanos na área da assistência social, abrangendo a formação e a capacitação dos profissionais, a valorização do trabalho e a garantia de condições adequadas de trabalho, como a participação dos trabalhadores. A NOB RH/SUAS, portanto, tem o papel de contribuir para a qualidade e efetividade dos serviços executados no âmbito do SUAS (Fabiano e Borges Filho, 2024).

Conforme orienta P. A. P. Pereira (2007), a assistência social, a partir das novas bases do SUAS, passou a prever três princípios de segurança: de

sobrevivência, de acolhida e de convívio. A segurança de sobrevivência advém da prestação monetária de um valor mínimo do governo para a pessoa idosa e pessoas com deficiências em situação de vulnerabilidade social, as quais não são contribuintes da Previdência Social e nem possuem condições de serem subsidiadas por suas famílias. Esta segurança será viabilizada por meio do BPC, no valor de um salário-mínimo, e dos Benefícios Eventuais.

A segurança de acolhida é realizada nos equipamentos da assistência social, em espaços físicos no território, os quais oferecem provisão das necessidades básicas dos usuários que estão em algum tipo de vulnerabilidade social. Para que esta segurança ocorra, é necessário que seja ofertada, na rede de serviços locais, espaço que permita a permanência de curta, média e longa duração, como abrigos, albergues e alojamentos. Enfim, a segurança de convívio refere-se ao fortalecimento dos laços familiares e comunitários, nos quais os usuários estavam com vínculos fragilizados. Por meio da oferta pública de atividades socioeducativas, comunitárias e de convivência em espaços específicos, esta segurança é executada (Brasil, 2004).

Outra importante norma regulamentadora da área da assistência social foi a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pela resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009, a qual organiza os serviços por grau de complexidade. A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais é considerada um divisor de águas para a assistência social, à medida que separa quais são os serviços que devem ser executados, não permitindo mais os atravessamentos das demais políticas, como a Saúde e a Educação.

Outro órgão criado foi o Conselho Nacional de Assistência Social, órgão paritário, alocando representantes do governo e da sociedade civil, tendo como uma das atribuições a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, dentre outras ações, sendo:

No que se refere ao investimento público, a Política de Assistência Social, embora tenha o investimento público das três esferas de governo, ainda é uma incógnita quem é o responsável pela implementação nos estados, bem como pelos recursos nela investidos. A Política de Assistência Social impôs uma nova configuração no que tange aos direitos sociais, pois contrapõe a:

[...] uma herança histórica de predomínio das ofertas filantrópicas, tais serviços constituíram o campo da assistência social como um conjunto de intervenções fragmentadas e disformes, desafiando a consolidação de um

conteúdo de ofertas minimamente unificado, bem como a afirmação da responsabilidade pública na área. (Jaccoud, 2020, p. 475).

Segundo Jaccoud (2020), a assistência social possibilitou a ampliação da proteção social tanto no campo da renda como também do acesso aos serviços sociais, incluindo milhares de pessoas a cidadania. Nas palavras do autor:

Ao lado do fortalecimento dos direitos sociais operado pela implantação do SUS e da previdência rural e do alargamento da obrigação de oferta pública em educação, as ofertas instituídas pela assistência social promoveram uma alteração seja no reconhecimento político, nos recursos públicos ofertados, e no potencial de participação e integração social da população atendida (Jaccoud, 2020, p. 471).

Para Oliveira (2003), o caráter de responsabilidade social do Estado para com seus cidadãos tem como ponto de partida uma perspectiva de Proteção Social, baseando-se na universalidade de cobertura e atendimento, contrariando os padrões seletivos e excludentes de acesso a serviços e benefícios sociais.

De acordo com S.S. Silva (2021), no início dos anos 2000, a América Latina foi marcada pela vitória eleitoral de partidos de esquerda. No caso do Brasil, os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Dentre as principais mudanças, estavam a valorização do salário-mínimo e a unificação/implementação de Programas de Transferência de Renda; entretanto, os governos ainda mantinham medidas neoliberais.

Esta contrarreforma neoliberal busca desmobilizar a luta por um projeto societário, por meio das concessões. Deste modo, mesmo o poder estando nas mãos de partidos de esquerda, ele é cooptado para atender também aos interesses da burguesia, assim sendo:

Diante dessa realidade, as contrarreformas do Estado vêm favorecer a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado. A partir disso, vemos a generalização das privatizações das empresas estatais e a captura por interesses financeiros, o que tem desmoronado o sistema de proteção social e, em especial, o sistema de seguridade social (Pereira, Izamar Silva, 2018, p. 67).

A Política Nacional de Assistência Social foi implantada pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 145, de 15 de outubro de 2004, possibilitando efetivar as diretrizes para a efetivação do direito e da cidadania, buscando a responsabilização do Estado.

Entretanto, é preciso considerar que a reforma gerencial do Estado continuou seguindo seu rumo, conforme apontam Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017, p. 191), ao se referirem de que a mencionada reforma está em marcha e de que ela não se encerrou em 1995:

[...] o conjunto de leis que, de fato, mudaram a organização do Estado brasileiro, tais como as mudanças no Regime Jurídico Único e a instituição do emprego público, a supressão da revisão salarial anual dos servidores públicos, a legalização das privatizações/concessões, a introdução da cultura do desempenho e das avaliações de cunho produtivista, o movimento da qualidade total na AP, a consolidação da responsabilidade fiscal desconectada da oferta de serviços e das necessidades sociais, o uso de entes privados para a prestação de serviços públicos, a contratualização como forma de relação, inclusive entre entes públicos, a flexibilização da AP e a disseminação da terceirização.

Entretanto, é preciso salientar que houve uma expansão dos programas sociais e melhorias no que se refere ao contexto das políticas públicas sociais, avanços nos indicadores econômicos, na qualidade dos serviços públicos e no crescimento da classe média (2004-2013), conforme aponta Cavalcante e Silva (2020).

Contudo, os governos petistas tiveram uma dificuldade de romper com a lógica neoliberal, mesmo que tenha ocorrido uma expansão de órgãos colegiados e maior interesse na distribuição de poder. Suas condições de funcionamento e efetividade são elementos importantes de análise, conforme apontam Barbosa, Borges e Neiva (2020, p. 126):

Ainda que sob diretrizes de enxugamento, de forma aparentemente contraditória, a trajetória organizacional seguiu tendência de expansão da estrutura básica da administração direta. Possíveis explicações para essa constatação podem estar associadas à correlação entre a expansão das coalizões e a expansão do número de ministérios, [...]. A distribuição de cargos, portanto, estaria imbricada pela relação entre poderes, com reflexos na forma como se estrutura o governo federal.

De acordo com os autores Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017), os governos petistas deram continuidade à reforma gerencial por meio do Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), eliminando a possibilidade de exercício do princípio constitucional da autonomia universitária:

Na prática, as universidades estão submetidas a uma modalidade de contrato de gestão que entrou de contrabando no bojo do Reuni – uma espécie de

experimento que transformou as universidades federais em organizações administradas por um contrato por meio do qual o governo central estabelece metas e indicadores de desempenho (taxa de conclusão dos cursos de graduação e relação de alunos por professor, p. ex.) que, inclusive, determinam os termos da renovação do contrato (Andrade *et al.*, 2011). O funcionamento da educação a distância através de financiamentos da Universidade Aberta do Brasil segue os mesmos mecanismos de contrato de gestão. É preciso, ainda, vincular essa prática à destinação de recursos públicos para organizações privadas (via FIES e PROUNI); e à extinção de cargos nas atividades meio e a imposição, na prática, da terceirização (Misoczky; Abdala; Damboriarena, 2017, p. 191).

Quanto aos hospitais públicos, os governos do PT criaram, por meio da Lei 12.550/2011, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), que transforma a atividade de ensino, pesquisa e assistência dos hospitais universitários em uma atividade econômica, fundamentada no princípio do plano de negócios, o qual define o perfil da empresa. Isso, em períodos de ajuste fiscal, pode ser interpretado como uma busca por recursos privados. Além disso, a abertura de contratos e a prestação de serviços com as universidades configura um processo de 'terceirização da atividade-fim' (Misoczky; Abdala; Damboriarena, 2017).

Neste contexto, além de transformar a atividade de ensino, pesquisa e assistência dos hospitais universitários em atividade econômica, implementa-se o princípio do plano de negócios para definir o perfil da empresa, o que, “em uma conjuntura de prolongado ajuste fiscal, significará a incessante busca de recursos privados”. Além disso, estabelece-se a necessidade de contratos de prestação de serviços com as universidades em uma “terceirização de atividades-fim”.

No que se refere à estrutura administrativa no Brasil, o gerencialismo mesclou o patrimonialismo e a burocracia para a manutenção da dominação tradicional:

Cristaliza-se, desse modo, a noção de que a Assistência Social se constitui em ação compensatória de desigualdades, destinada apenas a neutralizar os riscos que os 'miseráveis' podem trazer às liberdades individuais e à concorrência privada. Afinal, o mercado deve ser capaz de atendê-los, pois essa tarefa não é 'exclusiva' do poder estatal (Oliveira, 2003, p. 119).

Além disso, a descentralização da assistência social, por meio da parceria com a sociedade, visa um meio de ratificar a lógica focalizada e seletiva que direciona essa estrutura político-administrativa no atendimento aos usuários da assistência social. A descentralização, quando não possui diretrizes claras e estratégias a curto e médio prazo, induz a um pacto federativo incompleto.

No âmbito do processo de descentralização político-administrativa das políticas públicas no Brasil, os municípios foram responsabilizados e afetados, enquanto os estados foram desocupados de suas funções, pois, conforme apontam Fabiano e Borges Filho (2024, p. 11):

É imperativo analisar dois aspectos: descentralização *versus* delegação de encargos administrativos; e descentralização *versus* municipalização. Isso implica uma mudança nas estruturas político-administrativas, transferindo prerrogativas para esferas intermediárias e locais. Contudo, pode resultar em uma correlação de forças complexa, envolvendo aspectos técnicos e políticos. A municipalização, por sua vez, é associada à autonomia do município na execução de políticas públicas, mas essa interpretação pode gerar assimetrias na distribuição de recursos e poder entre estados e municípios, levando a diferentes abordagens de gestão e democratização.

Outrossim, o clientelismo na assistência social caracteriza-se como decisivo, imprimindo à política uma cultura que fragiliza a ideia do direito em detrimento da ideia do favor e da dádiva, caracterizando, portanto, a gestão da assistência social como:

[...] desarticulada e fragmentada, e seus efeitos se reduzem a ajudas e concessões pontuais e descontinuadas que, longe de superar a miséria, podem reproduzir uma forma de relação clientelista entre ricos poderosos e pobres desafortunados. A estes cabem direitos, mas restam favores de protetores e provedores privados que, muitas vezes, munidos de poderes e recursos públicos, deles podem se apropriar como forma de controlar e manter sua rede de clientela (Oliveira, 2003, p. 119).

Além disso, a expansão do trabalho voluntário, aliada às perspectivas de cooperativismo e empreendedorismo, máscara essas formas de exploração do trabalho. Tudo isso é direcionado a partir das condições do capitalismo contemporâneo, cujas características incluem: a globalização, a financeirização dos capitais e o fortalecimento do apoio tecnológico. Esses fatores impõem mudanças no processo de organização da sociedade, das relações e vínculos trabalhistas, voltando a necessidade capitalista para o conservadorismo (Fabiano; Borges Filho, 2024).

Compreende-se, portanto, que o patrimonialismo se manteve presente na estrutura administrativa, a partir de uma perspectiva de transformação. Segundo Pfeiffer (2018), as políticas sociais no Brasil não conseguiram superar o clientelismo nem acabar com a exclusão social, pois reitera que a ampliação dos benefícios, ao longo dos anos, foi baseada num caráter de exclusão, o qual privilegiava alguns segmentos sociais em detrimento de outros.

Paralelamente ao patrimonialismo, está a burocracia. Ao mesmo tempo que se estabelecem decisões burocráticas importantes, utiliza-se da descentralização para desonerar o Estado e dar vazão às privatizações. Ainda nesta conjuntura, a partir de 2014, inicia-se uma ruptura no regime democrático brasileiro, tendo seu ápice com o golpe de 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff.

Sobre o golpe de 2016, S. C. Silva (2017) afirma que este sofreu determinações da política de coalização realizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) desde a época do governo Lula. O governo Dilma Rousseff resultou de uma aliança com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), representado por Michel Temer, que encenou parte do golpe, se declarando adversário político do governo petista.

Com o golpe de 2016, durante o governo de Michel Temer, consegue-se visualizar as relações oligárquicas que minimizaram os direitos sociais, instaurando cada vez mais uma lógica de responsabilização dos sujeitos pelos problemas que vivenciam, na esteira da intensificação do gerencialismo neoliberal no âmbito das políticas públicas.

A partir do governo Temer, ocorreram uma série de medidas neoliberais que impactaram diretamente o SUAS. Para S. C. Silva (2017), o desenfreado movimento de reformas regressivas representou uma afronta à legitimidade da ordem democrática, resultando na perda de direitos sociais e na garantia da ordem constitucional.

Dentre as ações do governo Temer, pode-se citar: a reforma trabalhista, a qual possibilitou a flexibilização do trabalho; a PEC 287/2016, que tratou da reforma da previdência social, ampliando o tempo de contribuição e reduzindo os benefícios.

Outra ação foi a Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016, que foi aprovada como Emenda nº 95/2016²⁹, a qual limitou e congelou os gastos públicos primários do governo federal por 20 anos, isto é, até 2036, abrangendo os gastos com as políticas sociais e, principalmente, com a Política de Assistência Social. Para Noronha e Castro (2020, p. 458):

[...] a aprovação da EC 95/2016 estabeleceu um padrão ainda mais radical de contenção do Estado que penaliza duramente a população mais pobre, principalmente os destituídos que compõem a “ralé” estrutural, parte

²⁹ Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

expressiva dos cidadãos brasileiros que contam somente com o SUS para a prestação de cuidados à saúde – cerca de três quartos da população – e não têm alternativa para a escolarização de seus filhos que não a oferecida pelo Estado, sem considerarmos aqui os inúmeros obstáculos que se interpoem entre as crianças da ralé e o mundo escolar.

Este cenário de retrocessos e limitações dos serviços socioassistenciais para os usuários da Política de Assistência Social desencadeou no país a ampliação da realidade de desproteção social. Um estudo realizado pelo Instituto dePEA (2016) acerca das previsões da Emenda Constitucional 095 anunciou que, em 2036, a área da Assistência Social terá uma perda de 54% dos seus recursos. Conforme apresenta Mandu e Azevedo (2024, p. 7), sob tais determinações:

[...] a Assistência Social poderá ter uma perda de recursos de 199 bilhões em 10 anos e de 868,5 bilhões em 20 anos para os programas de transferência de renda (Benefício da Prestação Continuada/BPC e Programa Bolsa Família/PBF). Nesse contexto, o BPC se tornaria insustentável a partir de 2026.

A Portaria n. 1129/2017 retrocedeu no combate ao trabalho escravo e foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por violar a Constituição Federal e acordos internacionais celebrados pelo Brasil. Essa portaria descaracterizava a definição de trabalho escravo, representando um retrocesso em relação às políticas de combate e fiscalização deste tipo de violação.

Mediante esse cenário de redução dos direitos sociais e ataque ao desfinanciamento e retrocesso do SUAS, S. C. Silva (2017) apontou que

[...] essas medidas governamentais implicam numa intensa frente de desrespeito às conquistas constitucionais de 1988 e aos direitos humanos recepcionados pelo Brasil e, conseqüentemente, colocam o país na reta de um histórico e estrutural retrocesso social, político e econômico, quando tais questões são vistas a partir de uma perspectiva democrática e progressista. (Silva, Silmara Carneiro, 2017, p. 13).

Para I. S. Pereira (2018), o processo de desfinanciamento das políticas sociais, que fez parte do programa do governo Temer, traduz administrativamente o avanço do modelo gerencialista neoliberal no âmbito do Estado Brasileiro, o Estado Mínimo, nessa perspectiva:

[...] somente o Estado pode criar e manter em funcionamento as instituições do Estado de direito e da economia de mercado, defendendo a tese de que

as discussões feitas em torno do tamanho e da função do Estado são retóricas vazias. Nesse entendimento, ainda, independentemente do tamanho do Estado, este deve ser funcional e deve distribuir os incentivos corretos para a iniciativa privada, administrando racionalmente e com equilíbrio os conflitos existentes no interior de qualquer sociedade, como se o Estado fosse virtuoso (Pereira, Izamar Silva, 2018, p. 74).

A extrema direita avança, aproximando-se e engajando outros setores, como as igrejas neopentecostais, buscando o controle dos fundos públicos. Diante desse cenário, amplia-se a mercadorização e privatização das políticas públicas nos governos de Temer e Bolsonaro, “[...] tudo em meio à sociabilidade que naturaliza as desigualdades estruturantes do capitalismo e critica o tamanho do Estado” (Tejadas, 2019, p. 139).

Para I. S. Pereira (2018, p. 110), o que houve foi o desmonte dos sistemas públicos estatais de proteção social e de garantia dos direitos sociais. A partir do Golpe de Estado implementado por Temer e seus aliados, o SUAS foi atingido diretamente, afetando os sujeitos que utilizam os serviços socioassistenciais.

Esses serviços, insuficientes e precários, possibilitaram a abertura para a mercantilização das políticas sociais, tornando-se cada vez mais focalizados e seletivos. Além disso, não apenas a Política de Assistência Social foi atingida, mas outras políticas, como a de Saúde, conforme aponta Mandu e Azevedo (2024, p. 8):

Nesse cenário extremamente perverso para os mais vulneráveis, os serviços socioassistenciais (Política de Assistência Social) e a atenção primária (Política de Saúde) foram fortemente impactados. A saúde nos últimos anos não conseguiu sequer executar seus 15% obrigatórios, ficou em torno de 13%, e a assistência teve perdas inimagináveis.

De acordo com Mandu e Azevedo (2024), um estudo da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) apresentou que, em 2016, o governo federal reduziu em 364 milhões os recursos do cofinanciamento voltados para os serviços do SUAS, com uma perda de 16% no que se refere à manutenção e continuidade dos serviços públicos. A PSB teve o maior corte, com uma queda de 13%, equivalente a 190 milhões. Já a perda orçamentária do SUAS foi de 458 milhões.

Deste modo, a política social tem focado cada vez mais na luta contra a pobreza, em detrimento da luta de classes. Esta perspectiva de desconsiderar os fatores estruturais tem como foco responsabilizar os pobres pela pobreza. Cria-se um estrato de pobres que se reproduz no nível da sobrevivência, enquanto o bem-estar

social é colocado sob a responsabilidade dos indivíduos e das famílias (Yazbek, 2018).

Nesta conjuntura de intensificação das medidas de minimização do Estado, chega ao governo federal Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), que, voltado para uma política econômica liberal, buscou implementar uma série de reformas econômicas, privatizações e reformas trabalhistas e tributárias, objetivando reduzir os gastos públicos, aumentar a idade mínima da aposentadoria e ampliar as concessões para a iniciativa privada. Dentre as reformas, destacam-se a entrega do patrimônio nacional ao capital estrangeiro, o alinhamento aos interesses norte-americanos, reformas inconclusivas, como a da Previdência, e a pressão sobre a mídia para expressar apoio, em conjunto com representantes políticos das igrejas neopentecostais (Tejadas, 2019).

P. A. P. Pereira (2020) faz uma análise desse período em que a extrema-direita assumiu o país, compreendendo o deslocamento do padrão de proteção social orientado por um ethos solidário para outro modelo baseado em uma moral individualista possessiva ou egocêntrica, com viés político-ideológico.

Por ethos solidário, compreende-se como traço a política social, que é a política pública e o direito à cidadania social, voltada para as demandas e necessidades sociais presentes na relação capital e trabalho. Este ethos solidário pode ser visualizado a partir dos direitos sociais que foram conquistados pela Constituição Federal de 1988 e das políticas voltadas à cidadania e aos direitos dos usuários. Para que esse ethos solidário se concretize, é necessário o apoio democrático, o qual deve superar a consciência ingênua e chegar até a consciência crítica. Corroborar esta reflexão também o pensamento gramsciano, pois, para Gramsci, a construção de uma nova hegemonia só será possível a partir da vontade coletiva, a qual defende uma civilização ética e emancipatória.

Ainda, P. A. P. Pereira (2020) esclarece que a moral individualista possessiva se fundamenta no pensamento liberal, estabelecendo o individualismo, a propriedade sem nenhum dever à sociedade. Assim, fomenta-se indivíduos possessivos, voltados a uma cultura movida pelo espírito empresarial e pelo autointeresse. A política social, a partir dessa perspectiva, é baseada no avesso ético, pois nega a identidade social, pública e universal, servindo aos interesses do neoliberalismo, pois:

[...] os sujeitos que hoje habitam essas sociedades não são mais considerados cidadãos, mas pessoas empreendedoras e consumidoras, cujo poder de autossuficiência e autogestão responsável (o prestigiado empoderamento/*empowerment*) deve ser ativado, habilitado por contínuos treinamentos e regulado – sim, regulado – por um Estado capacitador e propiciador, não de benefícios e serviços, mas de estruturas de oportunidades (Pereira, Potyara A. Pereira, 2020, p, 114).

Compreende-se que os governos de direita, movidos pela moral individualista possessiva, como no caso dos governos Temer e Bolsonaro, não buscaram se direcionar para uma política social voltada a um ethos solidário, mas sim a aversão a essa como se apresenta na sequência.

Uma das medidas no governo Bolsonaro foi a elaboração da Portaria n. 2.362/2019³⁰, do Ministério da Cidadania, que impossibilitou a manutenção dos serviços nos municípios de pequeno porte (de até 20 mil habitantes), pois estes municípios possuem uma arrecadação menor de impostos e, conseqüentemente, uma dependência do cofinanciamento federal. Conforme apontam Mandu e Azevedo (2024, p. 9):

Essa Portaria impossibilitou o pagamento de dívidas relativas a exercícios orçamentários anteriores (2017-2019), e tinha como objetivo promover a equalização dos repasses realizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) a municípios, estados e distrito federal, priorizando o repasse de recursos limitados ao exercício financeiro vigente, conforme a disponibilidade financeira.

Ainda, outra questão importante a ser ressaltada foi a pandemia da Covid-19, que assolou o mundo a partir de 2020. Suas consequências exacerbaram no Brasil a crise social e os traços mais avassaladores do capitalismo, fortalecidos por um governo de extrema direita, negacionista e voltado para a flexibilização das leis trabalhistas. A precarização do trabalho assumiu novas dimensões e manifestações, ampliando o número de pessoas na informalidade, no desemprego e na desproteção social. Conforme apontam Sobrinho e Veiga (2023, p. 2):

[...] numa conjuntura que conforma a junção de uma tríplice crise: do capital, política e sanitária, e, diante de um governo federal deletério que teve como guisa uma forma retrograda e pretérita de compreensão da realidade social

³⁰ A referida Portaria estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social, para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual (Brasil, 2019).

brasileira, o resultado não poderia ser outro: desmonte de políticas sociais públicas, precarização do trabalho, “captura” da subjetividade do/a trabalhador/a, onde se acelera todas as formas de minimização da vida da classe trabalhadora.

Na área da saúde, o governo Bolsonaro adotou um posicionamento voltado para a minimização da gravidade do vírus, incentivando a comercialização e o uso de medicamentos sem comprovação científica, além de desmobilizar as medidas de distanciamento social, o uso de vacinas e de máscaras. Isso possibilitou o aumento no número de casos e mortes.

Na área da educação, o governo foi marcado por cortes no orçamento, afetando diretamente o financiamento das universidades e instituições de ensino, o que impactou a qualidade da educação e o investimento em pesquisa científica.

A área da assistência social foi marcada por cortes no orçamento público, além de programas e ações controversas. O SUAS passou por um abrupto desmonte, com a equalização do cofinanciamento federal do SUAS à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual (LOA), mediante a aprovação da Portaria nº 2.362/19. Deste modo, não haveria vinculação nos repasses de recursos aos municípios à sua disponibilidade financeira; portanto, não haveria garantia de repasse de recursos que não tivessem sido destinados no ano anterior (Abrucio *et al.*, 2023).

De acordo com os dados da ONU, a partir dos estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021), houve um aumento na desigualdade de renda no país. O Índice de Gini passou de 0,525 em 2015 para 0,543 em 2019. Esclarece Mandu e Azevedo (2024, p. 10):

Ainda nos estudos realizados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) nos anos de 2020 e 2021, foi demonstrado que mesmo o país vivenciando um período pandêmico, com o aumento da desigualdade social, do desemprego e piora das condições de vida da população, a assistência social perdeu recursos, tanto na aprovação do orçamento quanto na sua execução. A previsão orçamentária para o ano de 2021 foi de 550 milhões a menos que 2020 (isso representa mais que o orçamento da Proteção Social Especial, do Apoio à Gestão e do Programa Criança Feliz) (CNM, 2022b). Considerando as informações sobre execução, no ano de 2020, a previsão era de cerca de R\$2,5 bilhões. No entanto, a execução foi de cerca de R\$2,2 bilhões, representando 87% dos recursos disponibilizados. No ano de 2021, a previsão foi de pouco mais de R\$2 bilhões, perda irreparável se pensarmos que o orçamento de 2021 foi muito menor que o do ano de 2020. Segundo o Ipea (2021), no fim do ano de 2021, os repasses ordinários do governo federal para os serviços socioassistenciais totalizaram apenas R\$1,36 bilhão, o menor repasse para os serviços socioassistenciais observados desde 2014.

Outra medida foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), seguida pelo desmembramento da pasta da assistência e pela criação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Além disso, o governo Bolsonaro focou na criação de programas como o Auxílio Brasil, em substituição ao Bolsa Família, instituído pela Medida Provisória 1.061/2021. O objetivo do programa era a transferência de renda para trabalhadores informais e famílias em situação de pobreza, com um valor mensal inicial de R\$600,00.

Entretanto, esse programa enfrentou uma série de problemas com a inscrição e seleção, cuja implantação ocorreu de forma desarticulada em relação ao cronograma do Programa Bolsa Família, ocasionando atrasos no pagamento e ineficiência do programa (Abrucio *et al.*, 2023).

A Lei nº 13.982/2020 alterou os critérios de elegibilidade do BPC e instituiu o Auxílio Emergencial, reduzindo a coordenação com estados e municípios. Segundo Abrucio *et al.* (2023, p. 248):

[...] há uma enorme fragilização institucional em sua operacionalização, que se dá primordialmente por meio de arranjos institucionais entre a União e os governos subnacionais. As estruturas da burocracia responsáveis por executar a mobilização e a articulação do SUAS foram enfraquecidas no governo Bolsonaro, assim como os arranjos institucionais, reduzindo significativamente a qualidade do acompanhamento.

É importante frisar que o controle social também foi afetado no governo Bolsonaro. Vários conselhos e órgãos colegiados foram extintos, sofreram redução de participantes, principalmente da sociedade civil. Além disso, foram impedidos de convocar conferências nacionais; algumas categorias profissionais foram extintas da participação nesses espaços, como: médicos, assistentes sociais, psicólogos, educadores e juristas. Para P. A. P. Pereira (2020, p. 133) “[...] os golpes sofridos são sintomáticos do posicionamento despótico e antidemocrático do atual governo do país”.

A falta dessas instâncias e da participação popular nas decisões e fiscalização da política, principalmente no que se refere aos gastos governamentais, contribui ainda mais para que as necessidades das classes mais vulneráveis não sejam pensadas, discutidas e apresentadas, permanecendo na invisibilidade (Pereira, Potyara A. Pereira, 2020).

Dentre outras ações governamentais, está a Lei das terceirizações, possibilitando ao poder público terceirizar atividades da área-fim, permitindo a contratação de empresas formadas por trabalhadores e de cooperativas, assim:

[...] está em vigência a contratação de trabalhadores para atuar em equipamentos estatais, a partir de 'parcerias' com organizações da sociedade civil e destas também pejetizarem ou quarterizarem seu próprio *staff* (Tejadas, 2019, p. 141).

Desta maneira, observa-se que a intenção, por meio das terceirizações, é o que Antunes (2013) denomina de era da precarização estrutural do trabalho. As profundas mudanças na informatização e globalização, gerando insegurança e desproteção do trabalho, têm ocasionado o desmonte dos direitos sociais.

Toda essa conjuntura apresentada impacta diretamente a categoria de trabalhadores do SUAS, pois, enquanto trabalhadores, eles sofrem as consequências da precarização nos espaços institucionais. Observa-se que, cada vez mais, os processos de (re)mercantilização dos direitos sociais fortalecem a compreensão de que cada pessoa é responsável pelo seu bem-estar.

Conforme aponta Silveira (2024), dentre as ações disciplinadoras e meritocráticas presentes nos governos de Temer e Bolsonaro, estão:

(i) políticas voltadas ao controle disciplinar, conservador e *biomédico* das famílias pobres, por meio do programa Criança Feliz, em detrimento da lógica instituída no Suas de proteção social e de atuação intersetorial; (ii) a investida contra espaços de participação e de democracia deliberativa, por meio do Decreto n. 9.759/2019 que, na prática, fechou conselhos e comissões nacionais; (iii) o incentivo irrestrito, com acesso ao fundo público, de comunidades terapêuticas centradas na lógica proibicionista e de abstinência, em detrimento da atenção psicossocial e comunitária, do cuidado em direitos humanos; (iv) o desmonte da rede de saúde pública e de dispositivos, como consultório de rua; (v) a proposta de uma educação domiciliar, e as narrativas excludentes de pessoas com deficiência das escolas e da convivência comunitária; (vi) o desmonte dos sistemas públicos, sobretudo pela recentralização, concepções de governo e desfinanciamento, que subordinou os direitos ao ajuste fiscal; (vii) a edição da Portaria n. 457/2021, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com o objetivo de modificar o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3); (viii) o lançamento do Auxílio Brasil e o fim do Bolsa Família, entre outras medidas higienistas conservadoras (Silveira, 2024, p.6).

Ao realizar uma comparação entre as características da política do SUAS e os governos de Temer e Bolsonaro, verifica-se que estes rompem com os principais objetivos do SUAS, que são assegurar direitos, propiciar a inclusão social e oferecer

apoio e proteção em seus três níveis: PSE, PSE (média complexidade) e PSE (alta complexidade).

Quadro 7 – Comparação entre as principais características da política preconizada pelo SUAS, Governo Temer e Governo Bolsonaro

Dimensões de Análise SUAS	Ascensão 1988–2016	Temer 2016–2018	Bolsonaro 2019–2022
Padrões de financiamento e incentivos	Transferências condicionadas com o compromisso de um padrão qualificado de prestação de serviços. Previsibilidade nos repasses	Redução dos recursos destinados à assistência. Política econômica pautada no Novo Regime Fiscal	Manutenção e aumento do corte de recursos e imprevisibilidade dos repasses
Fóruns de Pactuação	Conselhos (CIT e CIBEs), fóruns federativos e de monitoramento	Criação de programa sem consulta aos conselhos	Tentativa de extinção dos fóruns (BRASIL, 2019); CIT perde o papel de coordenação e pactuação política; e Governo Federal deixa de informar os conselhos e consultá-los
Indicadores e mecanismos de monitoramento	Pactos de Aprimoramento (CIT) (NOB-Suas 2012); Censo SUAS; IGD-SUAS; e IDCras e IDCreas	Pactos de Aprimoramento deixam de funcionar; IGD-SUAS deixa de ser calculado com a mesma frequência	IGD-SUAS e Pactos de Aprimoramento ainda não retomados
Características da política	Previsibilidade, continuidade, partilha de responsabilidades, indução de capacidades e universalização	Desinvestimento, desprofissionalização e enfraquecimento da capacidade de gestão	Desestruturação, lógica assistencialista e clientelista da política

Fonte: ABRUCIO *et al.* Ascensão e crise do Sistema de Assistência Social (SUAS) no federalismo brasileiro. Revista Katalysis, v. 26, n. 2, p. 243-254, maio/ago. 2023.

Ao analisar o Quadro 7, é visível como a assistência social modifica sua lógica de atuação nos dois governos: Temer e Bolsonaro, passando de uma política que possui previsibilidade contínua, partilha de responsabilidades e universalização para seu oposto, a degradação da respectiva política com o corte de investimentos, desprofissionalização, terceirização e desestruturação, reiterando novamente a perspectiva assistencialista e clientelista.

Segundo Silveira (2024), o contexto recente, permeado pelo desmonte das políticas sociais, expressa heranças da colonialidade que se mantêm impregnadas no

Estado e na sociedade. Paralelamente a isso, a autora demonstra a necessidade de reformas estruturantes que resguardecam a democracia, os direitos humanos e todos os sujeitos de direitos, além da busca de uma nova perspectiva, que vise descolonizar as políticas públicas a partir de um viés emancipatório.

É importante ressaltar que, após o governo Bolsonaro, iniciou-se, com o novo governo Lula, o processo de reconstrução do SUAS, o qual foi pautado em todo o Brasil nas conferências municipais e estaduais durante o ano de 2023 e obteve seu desfecho na 13ª Conferência Nacional de Assistência Social. Esta teve como tema "Reconstrução do SUAS: O SUAS que temos e o SUAS que queremos", que aconteceu de 05 a 08 de dezembro de 2023, em Brasília, no Distrito Federal. Os eixos trabalhados foram direcionados para a reconstrução do SUAS, conforme a Resolução do CNAS nº 90, de 22 de dezembro de 2022, que expõe:

- I. Eixo 1 - Financiamento: Financiamento e orçamento de natureza obrigatória, como instrumento para uma gestão de compromisso e responsabilidades dos entes federativos para garantia dos direitos socioassistenciais contemplando as especificidades regionais do país;
- II. Eixo 2 - Controle social: Qualificação e estruturação das instâncias de Controle Social com diretrizes democráticas e participativas;
- III. Eixo 3 – Articulação entre os segmentos: Como potencializar a participação social no SUAS?
- IV. Eixo 4 – Serviços, programas e projetos: Universalização do acesso e a integração das ofertas dos serviços e direitos no SUAS; e V. EIXO 5 – Benefício e transferência de renda: A importância dos benefícios socioassistenciais e o direito a garantia de renda como proteção social na reconfiguração do SUAS.

A reconstrução do SUAS propõe o fortalecimento do sistema em todas as instâncias, como forma de superar o processo de desfinanciamento e sucateamento vivenciado pela assistência social nos governos de Temer e Bolsonaro. A busca por reverter os retrocessos é um desafio que compete a todos os trabalhadores do SUAS, usuários e gestores, que devem se unir para enfrentar essa situação, assegurando a assistência social como um direito. Nessa direção, ganha importância a discussão em torno do fundo público e sua utilização no campo das políticas públicas. Questão essa que vem sendo debatida pelo atual governo.

Ainda no que se refere à reversão das perdas e impactos econômicos gerados pela Emenda Constitucional 095/2016 nas políticas sociais, no ano de 2023, o governo federal introduziu o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 93, que institui o Novo Arcabouço Fiscal (NAF), suprimindo o Teto de Gastos. Entretanto, conforme aponta

Mandu e Azevedo (2024, p.13): “[...] esse Novo Regime Fiscal não demonstra grandes avanços para o financiamento das políticas sociais nem põe fim aos ajustes fiscais que vêm sendo implementados desde a década de 1990”.

Mandu e Azevedo (2024), a partir dos dados obtidos no Siga Brasil (2024), apresentam que, em abril de 2024, os gastos do governo federal com a área da Assistência Social foram de R\$93,4 bilhões, havendo um aumento aproximado de 10% em relação a 2023, que totalizaram R\$84,7 bilhões. Porém, apenas 10% são insuficientes para repor todas as perdas vivenciadas nos últimos anos e garantir a função protetiva das políticas sociais, demonstrando ainda uma limitação no país.

Nos dias 12 a 14 de fevereiro de 2025, foi realizado o 2º Encontro Nacional de Fundos de Assistência Social, em Brasília. Esse evento balizou um caminho para a modernização da gestão financeira e orçamentária da Assistência Social. O objetivo foi nivelar conhecimento e estratégias para fortalecer o financiamento do SUAS, colocando a proteção social em evidência, convergência e respeito aos entes federados. O evento foi promovido pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e Secretaria Nacional de Assistência Social. Entre as discussões apresentadas, estão:

- Lançamento do Manual AgilizaSUAS, que marca a transição para um novo modelo de prestação de contas, substituindo o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira.
- Apresentação do Calendário FNAS pelo Brasil 2025, que prevê uma série de encontros presenciais e ações de monitoramento com objetivo de apoiar gestores estaduais e municipais na qualificação da gestão financeira.
- Apresentação do Selo FNAS - Compromisso com o SUAS, uma certificação que reconhecerá os entes federados que demonstrarem excelência na execução e transparência dos recursos socioassistenciais
- Apresentação do Estudo sobre Financiamento da Proteção Social Básica, desenvolvido pelo FNAS em parceria com o UNICEF. O estudo revelou que mais de 3.900 municípios, vivenciam desigualdades regionais no financiamento da assistência social e reforçou a necessidade de ampliação dos recursos no atendimento aos serviços socioassistenciais.
- Apresentação da Portaria MDS nº 1.043/2024 Anotada, a qual visa novas regras para a transferência e execução de recursos fundo a fundo. Por fim a apresentação da Portaria MDS nº 1.044, que revoga a Portaria nº 580/2020 e traz inovações para a transferência de recursos oriundos de pleitos e emendas parlamentares.
- Ampliação no prazo para formalização de parcerias e repasses de recursos (de 90 para 180 dias), além da adoção de uma linguagem que desburocratiza os processos (MDS, 2025).

A reconstrução do SUAS, portanto, trata-se de um trabalho coletivo que envolve várias frentes de mudanças, para que a assistência social cumpra seu papel de direito e proteção social, promovendo a dignidade e o bem-estar de todos os cidadãos brasileiros, o que não prescinde da discussão do fundo público, uma vez que dele derivam as possibilidades ou impossibilidades de implantar e implementar novas ações, reforçar as existentes e, sobretudo, consolidar o SUAS enquanto um sistema garantidor de direitos humanos em todo o território nacional, o que exige não somente capacidade técnica dos entes federados e das organizações da sociedade civil, mas também vontade política de seus agentes para que o referido sistema rumo progressivamente para o seu fortalecimento em todo o território nacional.

É necessário, portanto, romper com a cultura política que busca legitimar a assistência social como uma ação emergencial destinada aos pobres, os quais são culpabilizados pela condição em que se encontram. A sociedade, por meio de ações desarticuladas, busca minimizar a pobreza com ações que geram dependência e se baseiam numa lógica perversa que legitima ainda mais as desigualdades. Neste sentido, verifica-se que a:

[...] gestão da Assistência Social, sob esse enfoque, como não poderia deixar de ser, é desarticulada e fragmentada, e seus efeitos se reduzem a ajudas e concessões pontuais e descontínuas que, longe de superar a miséria, podem reproduzir uma forma de relação clientelista entre ricos e poderosos e pobres desafortunados. A estes não cabem direitos, mas restam favores de protetores e provedores privados que, muitas vezes, munidos de poderes e recursos públicos, deles podem se apropriar como forma de controlar e manter sua rede de clientela (Oliveira, 2003, p. 120).

Desta maneira, na tentativa de assegurar os direitos sociais aos usuários da Política de Assistência Social, o Estado se organiza com a finalidade de estabelecer parcerias com as OSCs. É importante reiterar que, embora se prevaleça a perspectiva do direito, não mais da filantropia, da troca de favores ou da benemerência, mas da participação na execução da Política de Assistência Social. Vale reiterar que parte da sociedade civil é formada por estas organizações que disputam o poder hegemônico; entretanto, ao mesmo tempo, se utilizam e servem aos interesses do Estado

Clubes, associações culturais ou recreativas tendem a considerar-se como desconectados do solo social no qual emergem e como distantes da organização política do conjunto da vida social. Certamente, os sindicatos – patronais ou de trabalhadores – sendo também formas associativas desse jaez enfatizam sua proximidade econômica e sua característica mais direta de defesa de interesses de tipo corporativo. Porém muitos partidos políticos

e jornais – na maioria das vezes diretamente comprometidos com determinados segmentos de classe – tendem a apagar tal comprometimento, apresentando-se seja como a expressão da ‘unidade nacional’ ou como porta-vozes de uma neutralidade informativa inexistente.

Outra questão importante é que a luta de classes permeia todo o conjunto da vida social e é propagada pelos aparelhos privados de hegemonia na sociedade. O Estado é o ponto de resolução, ainda que fomente mais tensões. Portanto, não há oposição entre sociedade civil e Estado no pensamento gramsciano (Fontes, 2010). Sociedade civil e sociedade política (ou Estado Estrito) são instâncias separadas didaticamente que se entrelaçam em unidade de multiplicidade, formando, assim, a figura do Estado Ampliado (Buci-Glucksmann, 1980).

É importante salientar que, durante o processo de redemocratização do Estado brasileiro, houve um intenso fortalecimento das organizações progressistas da sociedade civil, com a criação e a multiplicação de várias organizações sociais, sindicatos, associações, dentre outras. Nesse cenário, surgem as Organizações Não Governamentais, que, depois de se qualificarem, passaram a ser Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) (Souza Filho; Gurgel, 2016).

As OSCs, portanto, congregam uma infinidade de definições, que vão desde as associações escolares, associações de moradores, Rotary, associações religiosas, desportivas, de defesa dos direitos sociais, assistência social e saúde, dentre outras (Montaño, 2010).

De acordo com Souza Filho e Gurgel (2016), essas organizações, no contexto anterior ao MROSC, buscavam editais que permitissem desenvolver serviços públicos por meio de remuneração direta pelo Estado. Essa privatização com aparência social estava cada vez mais voltada para os ganhos financeiros por meio de Parcerias Público-Privadas (PPP). Essas parcerias são regulamentadas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a qual normatiza a licitação e a contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

As PPPs, segundo Brito e Silveira (2005), são vistas como uma alternativa para viabilizar investimentos, sem que isso ocasione um quadro de endividamento público. Assim,

[...] o governo delega ao setor privado aspectos tipicamente mercantis do empreendimento, mantendo suas prerrogativas de planejamento, monitoramento e regulamentação. O aspecto fundamental na obtenção dos

ganhos de eficiência é a adequada alocação de riscos entre os setores público e privado (Brito; Silveira, 2005, p. 10).

Note-se que foi justamente pela dificuldade de monitorar e fiscalizar as ações do setor privado que setores da sociedade civil reivindicaram a aprovação de um novo MROSC, o que mostra as incapacidades do governo em monitorar o uso dos recursos públicos por parte das organizações. Outra questão seria o fato de que essas organizações mantêm atenção aos editais que as permitem desenvolver os serviços públicos, buscando o subsídio do Estado.

A redução das organizações a braços executivos do Estado, esvaziando-se de seu conteúdo ético-político, é também uma das questões tematizadas por autores como Montañó (2010) e Nogueira (1998, 2003), demonstrando os prejuízos políticos para as organizações da sociedade civil quando elas são chamadas a participar das ações do Estado, enquanto prestadoras de serviços, despolitizando-se nesse processo, em favor de uma participação de cunho gerencial. Para Souza Filho e Gurgel (2016, p. 183):

Essa é a parte da privatização com aparência social. Frequentemente envolvendo valores menores e submetendo as antigas e combativas organizações independentes em instituições domésticas e cada vez mais voltadas aos ganhos financeiros dos Editais.

As Parcerias Público-Privadas (PPP) têm por objetivo limitar a ação do Estado, isto é, a partir da contrarreforma neoliberal, alcançando três vias: publicização, privatização e concessão. Essas PPP são uma via secundária de passagem de serviços públicos à exploração privada, segundo Souza Filho e Gurgel (2016). A partir do gerencialismo, que consiste em levar as práticas empresariais para o âmbito dos serviços e dos órgãos públicos nas diversas áreas, como Saúde, Educação, Assistência Social, dentre outras, surgem mudanças significativas.

Segundo Montañó (2010), as organizações sociais, a partir da Reforma Gerencial do Estado, se converteriam no tipo de instituição central para o desempenho das atividades sociais e científicas, assim:

O crescimento destas entidades, mais o aumento das formas corporativas de associação, levaria ao fortalecimento do 'capital social' – termo claramente mistificador e ideológico, supostamente contrário ou alternativo ao 'capital econômico'. Aqui o conceito de 'terceiro setor'. Para isso criam-se leis e incentivos para 'organizações sociais', para a 'filantropia empresarial', para o

serviço voluntário e outras atividades, e desenvolve-se uma relação de 'parcerias' entre elas e o Estado (Montaño, 2010, p. 46).

Ainda segundo Montaño (2010), a parceria entre o Estado e as 'organizações sociais' foi instituída pela Lei 9.790 de 23 de março de 1999, lançando mais um estímulo estatal às ações particularizadas da sociedade civil, representando, portanto, a desresponsabilização do Estado quanto à resposta à questão social e delegando sua transferência para a ação privada, seja para fins privados (visando o lucro) ou para fins públicos, pois:

A verdadeira motivação desta (contra-)reforma, o que está por trás de tudo isto, no que refere à chamada 'publicização', é, por um lado, a diminuição dos custos desta atividade social – não pela maior eficiência destas entidades, mas pela verdadeira precarização, focalização e localização destes serviços, pela perda das suas dimensões de universalidade, de não-contratualidade e de direito do cidadão - , desonerando o capital; por outro lado, o retiro destas atividades do âmbito democrático-estatal e da regência conforme o direito público, e sua transferência para o âmbito e direito privados (independentemente de os fins serem privados ou públicos), e seu controle seguindo os critérios gerenciais das empresas, e não uma lógica de prestação de serviços sociais e assistência conforme um nível de solidariedade e responsabilidade sociais (Montaño, 2010, p. 47).

As práticas assistenciais realizadas pelas OSCs possuem formas de intervenção heterogêneas, adotando ações e critérios particulares. Mesmo tendo como suporte uma base filantrópica e de solidariedade, essas práticas atribuem respostas antagônicas e diversas diante das demandas da "questão social". Desse modo, as relações que esse campo estabelece com o Estado denotam diferentes posturas, seja de oposição ou de delegação, por meio de funções tradicionais, como convênios, subvenções e isenções (Mestriner, 2001).

O terceiro setor é, segundo Mestriner (2001), um campo carregado de complexidade e contradições, historicamente vinculado a ideologias e alianças político-religiosas. As práticas assistenciais que servem de base para essas organizações perpassam a filantropia, que antes era realizada pela Igreja e, posteriormente, pelo Estado. Esse processo ocorreu por meio de fases e alianças difíceis de superar, mantendo essa marca histórica, representada pela

[...] filantropia caritativa à 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 desviantes', 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 até hoje vigoram fortemente (Mestriner, 2001, p. 39).

Neste contexto, observa-se que as OSCs já dispunham de um espaço socialmente constituído, o qual antecede a Política de Assistência Social. Dessa maneira, em conjunto com o Estado, buscaram sua regulamentação, conforme expõe Mestriner (2001, p. 47):

[...] a questão das relações Estado/organizações sociais ganha centralidade, já que para avançar na redefinição dessa regulação é preciso conhecer melhor o universo dessas organizações e o papel exercido pelo Estado, pois transformar tal padrão significa o enfrentamento de uma cultura e um comportamento historicamente cristalizados, bem como a ruptura com a ideologia da adaptação, que domina as forças vigentes no espaço de relacionamento público/privado.

Ainda se considera que foi a partir da reforma gerencial do Estado que se acentuou este modelo de repasse de recursos financeiros para as OSCs em todas as esferas do governo, principalmente no campo da assistência social as transferências eram realizadas sem integrar e avaliar o motivo dessas transferências.

Deste modo, conforme aponta Mestriner (2001), institui-se o repasse de recursos, subsídios, subvenções, possibilitando isenções e outras formas de assegurar pleno acesso às OSCs em todas as instâncias do Estado. Por outro lado, o papel do Estado compete realizar apenas uma “supervisão técnica”, eximindo-se de qualquer poder de sanção, não tendo qualquer respaldo a fim de exigir a execução de serviços com base em metas e padrões de ação, fundamentados na construção de direitos a partir da política social.

Outra questão que é importante ressaltar refere-se ao perfil dessas OSCs, as quais, na sua grande maioria, advêm das classes média e alta, compondo grupos políticos que assumem um comportamento assistencialista, de apadrinhamento ou tutela, que apenas mais recentemente se engajaram em uma perspectiva mais progressista (Mestriner, 2001).

Entretanto, mesmo que algumas OSCs tenham conhecimento dos objetivos e diretrizes da Política de Assistência Social, a qual possui um aparato legislativo e prevê assegurar os direitos sociais, comumente, quando se referem à assistência social, as representações sociais atreladas à visão da caridade, da barganha política, da troca de favores e até mesmo do nepotismo.

Toda essa conjuntura ainda não foi superada quando se refere às práticas no campo da assistência social e, conseqüentemente, repercutirá nas relações entre as OSCs e gestão, principalmente quando se referir às relações políticas, ampliação do repasse de recursos, aumento no número de metas, dentre outros. Conforme aponta Mestriner (2001, p. 48):

Tal cultura da personalização acaba sendo campo fértil para o clientelismo e o fisiologismo, alimentando uma cultura tecnocrática, de privilégio do ajuizamento do profissional, o que despolitiza ainda mais a população, colocando as organizações e o Estado como 'grandes benfeitores', e o benefício como favor, subalternizando seu público-alvo.

Outra questão que é necessário esclarecer é que nem todas as OSCs trabalham dentro dessa lógica. Existem OSCs que atuam na garantia de direitos, buscando defender minorias e segmentos da população. Devido às especificidades de sua atuação, essas organizações não conseguem se enquadrar em nenhuma proposta de parceria na área da assistência social. Desse modo, buscam gerir seu funcionamento de acordo com os recursos que possuem e conseguem captar na sociedade.

No entanto, muitas das OSCs que se intitulam filantrópicas dependem exclusivamente de recursos públicos para sobreviver. Sem esses recursos, não conseguiriam executar os serviços que propõem, pois a captação de recursos e donativos de voluntários é insuficiente para cobrir a totalidade dos gastos. Assim sendo:

[...] sua denominação parece enganosa; a dita 'não-governabilidade' e a 'autogovernabilidade' dessas organizações encobre o fato de estarem integradas tendencialmente à política de governo. Querendo ou não (e sabendo ou não) estão fortemente condicionadas – sua sobrevivência, seus projetos, seus recursos, sua abrangência e até suas prioridades – pela política governamental. Não têm a autonomia que pretendem – nem prática, nem ideológica e muito menos financeira – dos governos (Montaño, 2010, p. 58).

Para Dagnino (2002), a sociedade civil é reduzida ao “terceiro setor”, e sua relação com o Estado é marcada por uma confluência perversa, à medida que o Estado neoliberal utiliza a sociedade civil para reduzir suas responsabilidades sociais. Essa confluência perversa reside no fato de que, de um lado, há um projeto participativo baseado na cidadania e na defesa dos direitos sociais, e, de outro, um

Estado mínimo que, buscando reduzir cada vez mais sua atuação, delega essa responsabilidade às OSCs.

Além do terceiro setor, há as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), que são regulamentadas pela Lei nº 9.637/1999. Essa legislação dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, instituindo e disciplinando o Termo de Parceria. A Lei nº 9.637/1999 trouxe uma série de mudanças favoráveis às OSCIPs, oferecendo mais credibilidade. Conforme explica Chahaira (2011, p. 23):

Tais restrições surgem em momento oportuno, pois asseguram que os benefícios gerados pela sua atuação atinjam a todos, numa excelente definição para aquilo que outrora se chamou de 'servir desinteressadamente' a coletividades. Estão excluídos, por exemplo, sociedades comerciais, partidos políticos, escolas privadas e instituições hospitalares não gratuitos, dentre outras.

No caso das entidades assistenciais e filantrópicas, o traço peculiar consiste na finalidade não econômica, podendo executar atividades educacionais, lúdicas, profissionais, religiosas, dentre outras. Entretanto, o processo de geração de renda deve estar atrelado à manutenção de suas atividades e do seu quadro de funcionários.

Conforme aponta Chahaira (2011), a atuação da iniciativa privada no campo dos direitos sociais contribui para a efetivação da Ordem Social (saúde, ensino, educação, cultura, assistência), porém o que se apresenta é a ocupação de um espaço que o Estado deveria priorizar no campo de sua atuação. Ademais, é importante considerar que essas entidades filantrópicas possuem isenção de contribuições, conforme aponta o Art. 195, inciso § 7º: "São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei" (Brasil, 2025, p. 119).

Segundo Chahaira (2011), essas entidades filantrópicas também têm direito à isenção da Contribuição Previdenciária, vinculada ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Ainda, a Lei 8212/1991 estabeleceu os requisitos fundamentais para o gozo da isenção, determinando que a entidade possua o certificado de Utilidade Pública Federal, Estadual e Municipal, além de ter o certificado de entidade de fins filantrópicos.

Ainda no que se refere ao Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, a entidade beneficente de assistência social que demonstre cumulativamente a aplicação de 20% da receita bruta proveniente da venda de serviços e de bens não integrantes do ativo imobilizado, pois, conforme explica Chahaira (2011, p. 42), “[...] as contribuições operacionais em gratuidade, cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuição previdenciária usufruída.”

O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), assegurado pela LOAS e expedido pelo CNAS. Para receber o certificado, é necessário que a entidade possua três anos de funcionamento, seus dirigentes não possam ser remunerados e deve possuir o certificado de utilidade pública federal. Este certificado tem validade por três anos e a principal vantagem consiste na isenção da cota patronal da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento.

As entidades que podem receber o certificado devem atuar nas seguintes áreas: promoção da proteção à família, maternidade, infância, adolescência, pessoa idosa; amparo a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, promoção de ações preventivas, habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência; promoção gratuita da assistência educacional, de saúde; promoção do desenvolvimento da cultura; atendimento e assessoramento dos benefícios da LOAS e defesa dos seus direitos (Chahaira, 2011).

Outra questão é que estas organizações exercem um papel de aparelhos privados de hegemonia. O fato de que elas exercem uma hegemonia estatal não pode ser confundido como sendo expressão da hegemonia social, a qual daria uma direção à sociedade. Para Montaño (2010), não se deve ignorar o antagonismo de classes presente nos espaços sociais, e não apenas no Estado e no mercado, mas também na sociedade civil, na medida em que “[...] operando uma substituição da contradição capital/trabalho pela (suposta) contradição Estado/sociedade civil, ou até igualdade e justiça social/liberdade” (Montaño, 2010, p. 62).

Além disso, essas OSC possuem qualificação na área de sua atuação, seja na defesa e garantia dos direitos ou na prestação de serviços. Em contrapartida, o Estado não possui qualificação suficiente. Isso impulsiona um deslocamento no entendimento da representatividade, pois “[...] muitas ONGs passam também a se ver como ‘representantes da sociedade civil’, num entendimento particular da noção de representatividade” (Dagnino, 2002, p. 291).

Para Raichelis (2009), as OSC tendem a dificultar a diferenciação dos projetos, concepções e práticas, pois assumem um aparente consenso em torno do discurso do combate à desigualdade social e da defesa da cidadania.

De acordo com Montaño (2002), as OSC servem como apoio para que o projeto neoliberal consiga estratégias de reestruturação do capital. Conforme complementa Dagnino (2002), estas OSC ainda respondem às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados.

Essas organizações atuam nas mais diversas áreas, entretanto, o foco da pesquisa é a assistência social e, portanto, será necessário compreender como as OSC e os órgãos gestores disputam a hegemonia da agenda política da assistência social.

Assim, a política social, que tem por objetivo a proteção social e a promoção social, pode ser definida como “[...] um conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado” (Castro, 2012, p. 1014). Além disso, as políticas sociais possibilitam ampliar as habilidades e capacidades dos grupos, impactando diretamente na compreensão dos processos econômicos, sociais e políticos. Outro elemento importante é a participação política e social, buscando a ampliação da igualdade e solidariedade social na sociedade (Castro, 2012).

Nessa relação entre a administração pública e as OSC, a municipalização da assistência social tem centralizado o trabalho envolvendo as OSC no contexto do território municipal. Deste modo, a administração pública, por questões burocráticas (licitações, falta de concursos e processos seletivos etc.) e até mesmo falta de qualificação na prestação de um determinado serviço, estabelece essas parcerias com as OSC. O MROSC, criado a partir da Lei nº 13.019/2014, tem na sua gênese a valorização do trabalho e a ampliação das relações com a administração pública.

Essas demandas foram trazidas por diversos atores sociais: movimentos sociais, organizações, dentre outros. A partir da sua implantação, o MROSC não houve apenas mudanças nas questões contratuais, mas requisita que essas OSC devem realizar os serviços conforme as normativas nacionais na área da assistência social. Entretanto, conforme destaca Montaño (2002), as perdas dos direitos universais na execução dos serviços públicos “[...] de qualidade tendem a ser vistas como ganhos nas atividades desenvolvidas pelo conjunto das forças voluntárias, não governamentais e filantrópicas” (2002, p.7). Deste modo:

Tem-se, assim, na atualidade brasileira, uma conjuntura política que confirma a tese de Florestan Fernandes (1975a) de que, no Brasil, não predomina uma democracia fraca, mas uma autocracia forte e dissimulada que se acentua à medida em que se amplia a disputa pelo fundo público e pelos espaços do Estado (Pereira; Duarte; Santos, 2021, p.4).

Entretanto, é necessário compreender como essas relações ocorrem e de que modo o MROSC repercutiu na política de assistência social, pois isso impacta diretamente o atendimento ao usuário. São a partir dessas relações que os usuários da assistência social são atendidos. De que modo esses serviços estão sendo executados? Os direitos desses usuários estão sendo fortalecidos ou se reforça ainda mais a culpabilização?

Nesse sentido, a questão da cidadania é imprescindível para a compreensão dessas relações, pois as políticas sociais e os serviços socioassistenciais devem ser pensados a partir da ótica dos direitos, contrapondo-se a qualquer forma de exclusão ou assistencialismo. Isso ocorre à medida que os “[...] alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos ‘carentes’, a serem atendidos pela caridade, pública e privada” (Dagnino, 2004, p. 108). Trata-se de uma perspectiva que permeia a sociedade e constantemente cria e (re)cria formas de desqualificar os usuários da assistência social, fragmentando políticas e impactando diretamente a construção da cidadania.

Com isso, observa-se que a Política de Assistência Social é alvo constante dessa agenda liberal, que visa minimizar a presença do Estado no trato social, considerando os direitos sociais baseados na universalidade e na redistribuição de renda como onerosos, dispensáveis e sujeitos a constantes ajustes fiscais. Essa compreensão deturpada e intencional tem sido utilizada para:

[...] construir uma ativa agenda de desconstrução do sistema brasileiro de proteção social, deixando aberta, contudo, a via de desenvolvimento com reformas no Programa Bolsa Família, cujos gastos limitados associados a efetividade na redução da pobreza extrema são valorizados (Jaccoud, 2020, p. 477).

Para Pereira, Duarte e Santos, são tempos de negação e retrocessos de direitos, com a incidência de:

[...] opressão e de avanços ultraliberais e ultraconservadores, por meio de um Estado cada vez mais comprometido com os privilégios da autocracia

burguesa, inclusive com o uso de modalidades mais duras e extremas, autoritárias (Pereira; Duarte; Santos, 2021, p.7).

Em contrapartida, observa-se a necessidade de responsabilizar o Estado para que assuma os serviços socioassistenciais que são repassados às OSC. Outra questão que perpassa o objeto de estudo é a necessidade, cada vez mais evidente, de trabalhar com os usuários da assistência social no sentido de empoderá-los, incentivando-os a buscar seus direitos e a exigir qualidade nos serviços utilizados. Nesse processo, baseado em uma ação pedagógica entre os grupos, é possível, a partir da “[...] formação da nova hegemonia, portanto, deve ser posto, como base, a transparência, ‘dizer a verdade’, instaurar relações pedagógicas e chegar às transformações econômicas e sociais” (Semeraro, 1999, p. 81).

O alcance da hegemonia na sociedade civil, portanto, não depende meramente da posse de um governo. Para Gramsci, as classes subalternas obtêm sua unificação por meio da realização política. Nesse sentido, isso só é possível mediante as relações orgânicas entre sociedade política e sociedade civil. Outra questão refere-se ao fato de que as classes subalternas não são unificadas e não podem se unificar até se tornarem Estado (Semeraro, 1999).

No Brasil, nos últimos anos, pode-se considerar que houve uma ampliação e diversificação dos aparelhos privados de hegemonia, principalmente da “nova direita”. Para Hoeveler (2019), o aparelho hegemônico pode ser compreendido como uma sociedade particular, isto é, privada, que se torna representante do aparelho de governo coercitivo. Assim, impõe força e consenso, componentes fundamentais da dominação. A pauta desses grupos extremistas está assentada na diminuição e exclusão dos grupos minoritários, responsabilizando a pessoa em situação de vulnerabilidade ou a família por sua condição.

Desse modo, os aparelhos privados de hegemonia desses grupos organizam-se em torno do poder político de maneira específica, isto é, desenvolvendo a capacidade de agir como uma classe em relação às demais classes, sendo:

[...] uma determinada habilidade das iniciativas de uma classe na sociedade política ligar-se adequadamente a sua “base social” na sociedade civil. O potencial de uma classe para o poder político, assim, depende de sua habilidade para encontrar as formas institucionais adequadas a seu projeto hegemônico particular (Hoeveler, 2019, p. 154).

A sociedade é chamada a se mobilizar e atender às demandas sociais, seja por meio do voluntariado, das OSCs ou das associações que atuam na intervenção social. Nesse processo, o Estado passa por uma ampliação e não pode ser reduzido apenas aos órgãos e aparatos administrativos, pois:

[...] ‘amplia-se’ à medida que essas organizações de caráter patronal inscrevem seus projetos de hegemonia na ossatura material do Estado, universalizando-os, isto é, transformando-os em projetos ‘nacionais’ de ‘interesse da nação’, para o ‘bem-comum’ etc. (Casemiro apud Tejadas, 2019, p. 138).

É preciso, conforme aponta Simionatto (2019), compreender quais são as disputas implícitas entre os grupos que detêm o poder e como a sociedade absorve essas ideias de forma passiva:

Qual o jogo econômico, político e ideológico posto no atual projeto hegemônico? Como esse campo ideológico atravessa o cotidiano das classes? Como ocorre a incorporação das classes subalternas a esses projetos? Como decifrar as linguagens e o teor que carregam? Como elaborar uma outra subjetividade para se contrapor ao projeto hegemônico dominante? (Simionatto, 2019, p. 132).

Neste processo, a luta pela hegemonia implica o embate das diferenças e o contraponto das visões de mundo. Seria uma construção histórica a longo prazo no âmbito da sociedade civil. O MROSC e seus impactos na gestão do SUAS: a reposição do gerencialismo neoliberal na gestão dos serviços socioassistenciais

As Organizações da Sociedade Civil (OSC), denominadas ideologicamente de ‘terceiro setor’, estão constituídas historicamente nos espaços locais, conforme foi discutido no subitem anterior. Tais organizações podem ser interpretadas, conforme visto anteriormente, como aparelhos privados de hegemonia, tal como propõe a perspectiva marxista-gramsciana, adotada nesta pesquisa. São instituições que antecedem o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e possuem uma trajetória marcada pela filantropização, assistencialismo e caridade, assentada em concepções religiosas, fundamentando-se na ação individual.

O período que antecede o MROSC foi marcado pela realização de convênios entre o poder público e as OSC, que realizavam repasses financeiros denominados subvenções sociais. O regime jurídico-financeiro desses repasses era regulamentado por meio de leis, decretos e normas infralegais, tais como:

- Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 (normas gerais de direito financeiro);
- Decreto 93.872, de 26 de dezembro de 1986 (dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional);
- Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
- Lei Federal nº 11.178 de 10 de setembro de 2005 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) (Chahaira, 2011, p. 53).

A Lei 4.320/1964 dispunha, desde a época de sua publicação, sobre a concessão de subvenções sociais para a prestação de serviços essenciais da área da assistência social, médica e educacional. Sobre as subvenções sociais, a respectiva lei define o que segue:

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções (Brasil, 1964).

Note-se que o que prevalece no dispositivo legal, acerca do repasse das subvenções, desde a época, centrava-se na racionalidade econômica do uso do recurso público e nos padrões de eficiência previamente fixados, o que confirma que a perspectiva gerencialista encontrava assento no Estado brasileiro, antes mesmo da década da contrarreforma neoliberal. Esta buscou se contrapor aos avanços jurídico-políticos conquistados com a redemocratização, visando à reafirmação de elementos já inscritos na estrutura estatal, ou seja, respaldada pelo desejo de continuísmo do gerencialismo, em detrimento das rupturas promovidas pelo processo de reforma política democrática, o que confirma a dinâmica do transformismo como modelo de operar mudanças no país.

A partir da redemocratização e das conquistas alcançadas com a Constituição Federal de 1988, foi possível avançar no conjunto normativo para a regulação do campo das políticas sociais e, portanto, da política de assistência social. A seguir, encontra-se no Quadro 8 as principais legislações e demais instrumentos normativos que regulamentam a relação entre Estado e as OSCs, com interface no contexto da política de assistência social (1985 a 2016).

Quadro 8- Principais legislações e demais instrumentos normativos que regulamentam a relação entre Estado e OSCs, com interface no contexto da política de assistência social (1985 a 2016)

(continuação)

Governo José Sarney (1985 - 1990)	Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992)	Governo Itamar Franco (1993 – 1994)	Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)	Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010)	Governo Dilma Rousseff (2011- 2016)	Governo Michel Temer (2016-2019)
CF/1988 Art. 204º – Regula as ações governamentais na área da assistência que deverão ser organizadas com a coordenação e normas gerais definidas pela esfera federal e a coordenação e execução pelas esferas estaduais e municipais, bem como as entidades beneficentes e de assistência social.	Lei 8212/1991 – Organização da Seguridade Social – Art. 55º- Isenção de Contribuição à entidade beneficente de assistência social que cumpre determinados critérios estabelecidos pela lei.	Lei 8.742/1993 LOAS Art. 1º Regula sobre a Assistência Social sendo direito do cidadão e dever do Estado, realizada através da ação integrada entre iniciativa pública e da sociedade. Art. 3º Definição de Entidades de Assistência Social e sua classificação em entidades de atendimento, assessoramento e de defesa e garantias de direito.	Lei 9.429/1996 – Prorrogação do prazo para certificação de entidades de fins filantrópicos e cadastramento junto ao CNAS 49 Lei 9.608/1998 – Lei do Voluntariado. Dispõe sobre o serviço Voluntário e outras providências. Art. 1º Define o serviço voluntário podendo este ser prestado por pessoa física a entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos que tenham objetivos cívicos. Decreto nº 2.536/1998 – Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos.	Único de Assistência Social NOB-SUAS. Resolução 188º/set.2005 - Dispõe sobre convênios de parceria entre Entidades e Gestores Resolução CNAS nº 191/nov. 2005 Regulamentação do art.3º; Regulamentação das entidades de assistência. Resolução 269º/006 Aprova a Norma Operacional básica de Recursos Humanos do SUAS.	Lei 12.435/jul.2011 – Altera a LOAS, adequando-a PNAS e ao SUAS. Art. 6ºB garante a oferta das proteções básica e especial pela rede integrada pelos entes públicos e/ou entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS. Resolução 17/Junho 2011 Ratifica a equipe Referência da SUAS; reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as funções essenciais de gestão do SUAS.	Lei de 13.303/2016 Responsabilidade das Estatais n que estabelece normas de governança para empresas públicas e de economia mista, valoriza o trabalho técnico nas estatais e torna mais rígidas as regras para nomeação de diretores e membros de conselhos de administração.

Quadro 8- Principais legislações e demais instrumentos normativos que regulamentam a relação entre Estado e OSCs, com interface no contexto da política de assistência social (1985 a 2016)

(continuação)

Lei 7689/1988 – estabelece a contribuição Social sobre o lucro das pessoas jurídicas, destinado à Seguridade Social.			Lei 9.637/1998 – Lei das Organizações Sociais. Qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organizações Sociais. Resolução CNAS nº 31/1999 - Normas para concessão do registro de entidade no CNAS. Lei 9.790/1999. Lei da OSCIP. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Decreto nº 3.048/1999 Regulamenta organização e custeio da seguridade social.	Decreto 6308/ dez.2007 - Dispõe sobre entidades e organizações de assistência social Implantação do cadastro nacional do SUAS- CadSUAS – Rede Pública e Privada – 2009 Portaria SNJ nº 30/2009 – Normas complementares para qualificação de OSCIP. Portaria SNJ. 31/2009 – Delega competências para processar qualificações como OSCIP.	Resolução 27/ set. 2011 – Caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direito no âmbito da AS. Resolução CNAS 33/ 2012 – nova NOB/SUAS Resolução 04º /Mar.2013 -Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social – PNEP/SUAS. A lei 12.868 de 15 de outubro de 2013 traz mudanças nos procedimentos atuais para as entidades obterem filantropia, alterando parte a lei 12.101 de 2009.	

Quadro 8- Principais legislações e demais instrumentos normativos que regulamentam a relação entre Estado e OSCs, com interface no contexto da política de assistência social (1985 a 2016)

(continuação)

			Portaria MJ nº361/1999 Regulamenta procedimentos para qualificação de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos como OSCIP. Resolução CNAS nº 143/1999 – cancela registro e certificado para entidades qualificadas como OSCIP. Resolução CNAS nº 177/2000 Regulamenta a renovação e a concessão do Certificado de Entidade beneficente de Assistência Social. Lei 10.406/2002 – Novo Código Civil. Dispõe sobre a criação das associações. Art. 53º e Fundações Art. 62º.	Lei 12.101/2009- Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742/dez.93. Resolução 109/2009– aprova tipificação nacional dos serviços socioassistenciais. Resolução CNAS nº 16/ 2010 Define parâmetros nacionais para as inscrições das entidades/bem como a inscrição dos serviços, programas, projetos e benefícios.	Em 2014 é sancionada a lei 13.019/2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC); Medida Provisória (MP) 658/2014 que prorrogou o prazo de entrada em vigo da nova Lei para 27 de julho de 2015.51 Medida Provisória 684/2015, que prorrogou o prazo de vigor da Lei para 23 de janeiro de 2016. A Estabelece na União, Distrito Federal e Estados, prorrogando para 1 de janeiro de 2017.	

Quadro 8- Principais legislações e demais instrumentos normativos que regulamentam a relação entre Estado e OSCs, com interface no contexto da política de assistência social (1985 a 2016)

(conclusão)

			Resolução CNAS nº 2/2002 – Concessão de registro e certificado de entidade Beneficente de assistência social.	Decreto 7237/2010 - Regulamenta a Lei nº 12.101, 27/11/2009, dispõe sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social. Decreto 7300/2010 - Regulamenta o art. 110 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, e altera o Decreto nº 7.237, de 20 de		

Fonte: Reis, Patrícia Lane Araújo. Democracia e participação social no âmbito das relações entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil: análise do contexto brasileiro pós Marco Regulatório. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

Notas: Adaptado pela autora.

A partir do Quadro 8, observa-se que a criação da regulamentação entre Estado e OSCs teve maior número nos governos de FHC e Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010). Entretanto, no governo de FHC, a proposta era ampliar a função das organizações sociais e reduzir a responsabilidade do Estado. As OSCs são dispensadas de licitação para celebrarem os contratos de gestão, segundo as alterações realizadas na Lei 8666/1993, promovida pela Lei 9648/1998. Com isso, houve uma maior flexibilidade do Estado para executar atividades não exclusivas.

Outros avanços referem-se à maior transparência no processo desses contratos com as OSCs. Além da apresentação do plano de aplicação, era necessário a definição de metas a serem atingidas, mediante fiscalização e controle; exigência de qualificação que deveria constar no estatuto social da OSC, tendo que haver uma publicação anual, por meio do Diário Oficial da União. Outros documentos são: relatório de execução do contrato de gestão, relatório gerencial das atividades e os demonstrativos contábeis.

No contexto dos governos Lula (2003 a 2010), observa-se uma ampliação das leis e decretos, principalmente na área da assistência social, com vista à regulamentação do SUAS e ao fortalecimento dos Conselhos e órgãos da sociedade civil.

Ainda é importante contextualizar a Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes na área da saúde, educação e assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742/dez.93. Deste modo, os pedidos de certificação passaram a garantir a isenção de contribuições de cunho previdenciário patronais e sociais, como o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). A certificação antes era de atribuição do CNAS, órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), porém os pedidos passaram a fazer parte dos ministérios ligados à atividade da organização: saúde ao Ministério da Saúde, educação ao Ministério da Educação (MEC) e assistência social ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

No governo Dilma (2011-2016), a partir do Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, foi instituída a Política Nacional de Participação Social (PNPS), com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Isso

significou um avanço para acompanhar a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de programas e políticas públicas, assim como o aprimoramento da gestão pública.

O cenário foi propício para a implantação do MROSC, sendo uma das lutas da sociedade civil que buscou pela sua implantação. Este anseio da sociedade civil se deu pela precária segurança jurídica com que suas organizações atuavam na prestação de serviços ao Estado, devido não somente à fragilidade das regulamentações já existentes, mas também pela dificuldade do Estado em operar o monitoramento e a fiscalização adequadas do uso do fundo público.

Assim, as reivindicações foram pelo aprimoramento do conjunto de normas regulamentadoras para que lhes proporcionassem melhores parâmetros de atuação na relação com o poder público. As dificuldades enfrentadas pelas OSCs e pelo Estado favoreciam a criminalização desses órgãos, devido a problemas decorrentes da ausência de transparência na realização de suas ações e, portanto, na aplicação dos recursos públicos recebidos. Era necessário, assim, criar uma norma que apontasse parâmetros nítidos, que pudessem orientar as instituições para que estas publicizassem, através de suas prestações de contas, de que maneira os recursos públicos estavam sendo aplicados.

A necessidade de criar uma proposta de uma lei estruturante para as relações de parceria celebradas entre Estado e OSCs é antiga e já havia sido iniciada a partir do processo da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI das Organizações Não Governamentais - ONG e em articulações anteriores. Havia no Congresso Nacional dois projetos de lei que incorporavam as propostas do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, aperfeiçoando regras já previstas: o Projeto de Lei nº 3.877/2004 (PLS nº 07/2003) e o PL nº 7.168/2014 (PLS nº 649/2011) (Brasil, 2015). De acordo com Montano (2018, p. 62),

O Relatório de Gestão do Exercício 2012 é um documento público da Presidência da República, disponível no *site* da secretaria de governo, sendo publicado em julho de 2013. Esse relatório teve como objetivo prestar contas aos órgãos de controle, interno e externo, conforme previsto no artigo 70, da C.F 1988. O conteúdo analisado integra o subitem das principais realizações no ano de 2012, da Secretaria Geral da Presidência da República. A Plataforma por um Marco Regulatório consiste em documento público assinado e elaborado por articulações, redes, movimentos e organizações que requereram um novo marco regulatório para aperfeiçoar o ambiente

social e legal das parcerias de organizações sem fins lucrativos e de interesse público no país.

Neste contexto, marcado pela ausência de normas e pela diversidade de instrumentais para a realização de parcerias e convênios, que não asseguravam um alinhamento na forma jurídica própria para a regulamentação da prestação de serviços das organizações da sociedade civil ao poder público, iniciou-se um movimento com o objetivo de assegurar meios para a regulamentação da matéria, conforme as demandas apresentadas.

Na área social, essas OSC buscam a captação de recursos e, na maioria das vezes, não possuem formas de autofinanciamento suficientes para a sua autonomia financeira, necessitando disputar os recursos dos fundos públicos. As parcerias são vistas como uma maneira de manutenção e existência. Por outro lado, o Estado, por meio das “parcerias”, busca delegar as responsabilidades na execução dos serviços. I.S. Pereira (2018), ao analisar criticamente essa relação, aponta que o Estado:

[...] não poderá exigir qualidade na oferta de serviços, e, nem terá condições de realizar o monitoramento desses serviços (visto que essas contratações são precárias, estimulando a competição pelos baixos salários). Apesar de existirem exigências de determinadas qualificações para os postos de trabalho na política de Assistência social, conforme exigências da NOB/RH, essas ‘parcerias’ se constituem em estratégias para potencializar a disputas pelo fundo público e precarizar as políticas sociais, em especial, a Política de Assistência Social (Pereira, Izamar Silva, 2018, p. 111).

O Projeto de Lei nº 3.877/2004 foi elaborado no âmbito da primeira CPI das ONGs, tendo por objetivo apurar denúncias veiculadas pela imprensa a respeito da atuação irregular de algumas organizações da sociedade civil, bem como apurar a interferência dessas organizações em demandas indígenas, ambientais e de segurança nacional, em especial as OSCs atuantes na região amazônica. Este projeto busca o registro, a fiscalização e o controle das OSCs, tornando obrigatório o cadastramento no órgão governamental antes do início de suas atividades, bem como a explicitação das fontes de recursos, linhas de ação, políticas de contratação, tipos de atividades e modo de utilização de recursos (BRASIL, 2015).

A Lei nº 13.019/2014, que regulamenta o MROSC, se constituiu a partir de uma agenda política que abrangeu um conjunto de estratégias no âmbito jurídico e institucional com a finalidade de regular as relações de parceria das organizações da sociedade civil com o Estado.

A principal necessidade que se apresentou para a inclusão dessa agenda política configurou-se a partir das situações de enriquecimento das organizações da sociedade civil a partir da execução de políticas públicas. Além disso, havia a necessidade de acompanhar essas organizações a partir de uma legislação precisa e padronizada. Portanto, se fazia necessário:

[...] o estabelecimento de normas claras que pudessem reconhecer as especificidades das entidades privadas sem fins lucrativos e, ao mesmo tempo oferecer mecanismos de transparência e controle da aplicação dos recursos públicos” (Enap, 2019, p. 14).

Assim, em 2010, representantes de diversas organizações, movimentos sociais e demais redes se organizaram para pautar uma agenda denominada "Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil". Este grupo buscava reivindicar normas e políticas que promovessem a proteção dos direitos das organizações da sociedade civil autônoma, as quais atuam na esfera pública, fomentando a participação da sociedade e o acesso público a recursos.

Essas organizações se comprometeram com a gestão e a transparência da atuação e apresentaram esse compromisso para os candidatos à presidência da República referente ao mandato 2011/2014, expondo as principais reivindicações acerca do fortalecimento dessas organizações e das parcerias firmadas com o poder público.

A presidenta Dilma Rousseff firmou um compromisso público, instituindo, por meio do Decreto nº 7.568/2011, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por representantes do governo federal e da sociedade civil, com o objetivo de propor soluções aos entraves jurídicos e institucionais pertinentes às organizações e suas parcerias com o poder público (Enap, 2019).

Após tramitação no Congresso Nacional, dois Projetos de Leis: nº 3877/2004 e nº 7168/2014, incorporavam as propostas do GTI e também da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Organizações Não Governamentais realizada no ano de 2004. A Lei nº 13.019/2014 foi sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff. A implantação teve um prazo de adiamento requisitado pelas organizações da sociedade civil e órgãos representativos, sendo estabelecido pela União, em 23 de janeiro de 2016, que os Estados, Distrito Federal e os Municípios teriam até o dia 01 de janeiro de 2017 para se adequarem à referida lei.

A partir das mudanças advindas com o MROSC, com o estabelecimento de normas específicas, contrapartidas obrigatórias por parte das OSCs e a utilização de instrumentais jurídicos a serem usados na contratualização das OSCs, o MROSC define quem são as OSCs no Art. 2º:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos [...] (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) (Brasil, 2014, p.1).

As parcerias realizadas por meio do MROSC são estabelecidas por 3 instrumentais, sendo: Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação (AC). O TC é utilizado para a execução de políticas públicas nas mais diversas áreas. Nesta modalidade, o Plano de Trabalho é estabelecido a partir de objetos, indicadores e metas pactuadas. No caso de o TC ser executado pela Política de Assistência Social, a maioria se destina à manutenção dos equipamentos de assistência social ou programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança (Brasil, 2016).

Além disso, no TC, a proposta referente aos projetos deve atender aos interesses públicos com maior efetividade. A Lei nº 13.019/2014, no Art. 2º, inciso VII, estabelece que o TC é o instrumento:

[...] por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros (Brasil, 2015).

O Termo de Fomento (TF) estabelece um incentivo ou financiamento para ações que devem ter o cunho inovador e ser de iniciativa das próprias organizações. Busca fomentar e apoiar projetos e eventos nas mais diversas áreas; dentre os exemplos, estão a capacitação de grupos de agricultura familiar, projetos de enfrentamento à violência contra a mulher ou de proteção e promoção de direitos das pessoas com deficiência, exposição de arte, cultura popular e outros (Brasil, 2016).

Neste modelo de parceria, as OSC possuem maior liberdade para elaborar o Plano de Trabalho, à medida que visa atender às necessidades e demandas da instituição. A Lei nº 13.019/2014 estabelece em seu Art. 2º, inciso VIII, que o TF é o instrumento:

[...] instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros (Brasil, 2015).

Já o Acordo de Cooperação (AC) não exige prévia realização de chamamento público. Apenas no caso de comodato, doação de bens e outras formas de compartilhamento de recursos patrimoniais, deve existir o chamamento. Dentre os exemplos, estão: o intercâmbio de conhecimentos e de quadros técnicos, cessão de servidores e a outorga de bens para o empoderamento de agricultores familiares (Brasil, 2015). Este modelo de parceria não possui a previsão de transferências de recursos financeiros. No Art. 2º, inciso VIII-A, propõe:

[...] instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros (Brasil, 2015).

Outra questão que se apresenta com o MROSC é que os movimentos sociais e organizações podem apresentar propostas por meio de projetos ao poder público, por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse Social. As propostas devem apresentar os seguintes requisitos: identificar a pessoa, o movimento, coletivo ou organização que a apresenta; indicar o interesse público envolvido; apresentar o diagnóstico da realidade que se quer modificar, informando sobre a viabilidade da proposta, os custos, os benefícios e os prazos para a execução do projeto.

A Manifestação de Interesse Social não significa que será formado um Termo de Fomento ou de Colaboração, nem dispensa a realização de um chamamento público, assim como também não isenta a realização de um processo seletivo (Brasil, 2016).

O Termo de Colaboração (TC) tem por função administrativa ser o instrumento adotado para a execução das políticas públicas. Deste modo, o Plano de Trabalho padroniza os serviços ofertados pela Administração Pública e instrumentaliza a atividade ou projeto, o qual deverá ser voltado para a população. De acordo com a Lei 13.019/2014, o projeto pode ser definido como um conjunto de operações, por um determinado tempo, tendo como resultado um produto satisfatório que possui interesse para ambos os envolvidos (poder público e OSC). Já a atividade prevê um conjunto de operações permanentes e contínuas, destinadas à satisfação de interesses compartilhados (poder público e OSC) (Brasil, 2015).

Outra questão importante quanto ao estabelecimento do TC é que o mesmo deve ser realizado por Chamamento Público, conforme previsto no Art. 2º, inciso XII.

[...] procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Brasil, 2015).

Para que uma OSC possa participar do chamamento público, é necessário que possua existência mínima comprovada pelo Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Quando a parceria é executada com o município, deve ter um ano de existência; dois anos, se for com o Distrito Federal ou estados; e três anos de existência e experiência prévia, além de idoneidade dos dirigentes da organização.

Este mesmo requisito já constava na lei que regulamentava as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSIP), instituída pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, e estabelece o Termo de Parceria. Esta lei não foi revogada com o MROSC. Além disso, é preciso que a OSC tenha experiência prévia para a realização da proposta, possua instalações e condições materiais adequadas, e tenha capacidade técnica e operacional para a execução da proposta.

Para Gomes (2017, p. 32), trata-se de “[...] uma medida de cautela, pois entidades recém-criadas não contam com a experiência necessária para firmar parcerias com o Poder Público”.

Outra questão refere-se ao processo de inexigibilidade, previsto pelo MROSC, no caso em que a competição entre as OSCs for inviável, devido à natureza do objeto ou se as metas puderem apenas ser atingidas por uma única entidade específica. Conforme expõe Gomes (2017, p. 31), a critério do gestor, este pode:

[...] pautado na discricionariedade administrativa, dispensar o procedimento quando houver urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias; nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança; no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Dentre as principais mudanças que o MROSC traz para as OSCs, está a segurança jurídica, contando com normativas estruturantes. Ainda no que se refere aos pontos positivos para as OSCs, estão: buscar o planejamento de suas ações, a comprovação mínima de existência e experiência prévia, regularidade jurídica e fiscal - ela deve ser idônea e adequar seu estatuto social para que possa ter acesso às parcerias com o Estado.

Outra questão refere-se à capacidade técnica e operacional para a execução da parceria. Desse modo, todo o processo envolvendo o TC possui as seguintes fases: planejamento, seleção, execução, monitoramento, avaliação e a prestação de contas.

O planejamento é uma etapa importante, na medida em que ele possibilita a organização da prestação de contas tanto das organizações como dos gestores públicos. Além disso, o planejamento também se reflete em todas as etapas do processo seletivo e para a elaboração do Plano de Trabalho.

A seleção, realizada por meio do Chamamento Público, diferentemente de um processo licitatório, não visa a proposta economicamente rentável, mas sim qual será a relevância pública e transformações para o serviço a qual se destina. O processo de seleção entre as organizações da sociedade civil deve, necessariamente, ser

considerado os critérios para sua participação, desde o tempo de existência como também a experiência no serviço a qual se propõe executar.

A execução refere-se ao uso dos recursos públicos e a sua aplicabilidade, sendo considerado o pagamento da equipe de trabalho, o detalhamento quanto aos itens de despesa e a contrapartida. O monitoramento e a avaliação são fundamentais em todo o processo. A Lei do MROSC traz a criação de Comissões de Monitoramento e Avaliação, realizando um acompanhamento durante todo o processo de vigência do TC, conforme o Art. 59, Brasil (2015):

A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil. Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Dentre esta atribuição, que é a emissão do relatório técnico pela Comissão de Monitoramento, ele deve conter: descrição das atividades e metas estabelecidas, análise das atividades realizadas e o impacto do benefício social alcançado pela execução do objeto, tendo por base os indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho.

Dentre as principais mudanças que o MROSC trouxe para a administração pública, estão a organização dos parâmetros normativos em uma única lei, as normativas referentes ao repasse de recursos para OSCs; a proposição de regras para o acesso aos recursos por meio do chamamento público, estabelecendo transparência durante todo o processo e garantindo oportunidades iguais; a requisição de que os dirigentes das OSCs tenham “ficha limpa”, a exigência de no mínimo 3 (três) anos de existência e experiência da OSC quanto ao objeto da parceria e a imposição de exigências no que se refere ao planejamento das parcerias com as OSCs.

Para a sociedade civil, o MROSC foi importante, entre outras razões, para estabelecer nitidamente as normas a serem cumpridas entre os órgãos e entes. O Marco também permite o pagamento da equipe de trabalho e de despesas administrativas e inaugura uma nova forma de acesso aos recursos por meio do TC, TF e AC. No Quadro 9, a seguir, sistematizaram-se as principais mudanças a partir da implantação do referido MROSC.

Quadro 9 - As principais mudanças a partir da implantação do MROSC

	Antes	Após o MROSC
Instrumento Jurídico	Celebração do convênio	Termo de Colaboração Termo de Fomento Acordo de Cooperação
Remuneração da equipe de trabalho	Alguns estados não permitiam	Permite o uso do recurso da parceria
Monitoramento e Avaliação	Não havia comissões específicas	Criação da Comissão de Monitoramento e Avaliação
Seleção da Sociedade Civil Organizada	A critério do gestor público	Chamamento Público
Remuneração de custos indiretos	Alguns estados não permitiam	Permite o uso do recurso da parceria
Prestação de Contas	Regras únicas, independentemente do valor e objeto	Parcerias de baixo valor poderão ter a prestação simplificada
Capacitação	Não havia previsão	Fornecida pelo gestor público a gestores, conselheiros e equipes das OSCs
Comunicação e transparência	Sem obrigatoriedade de divulgação	Obrigatoriedade de divulgação das parcerias celebradas

FONTE: BRASIL. Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro. Disponível em: <https://mpce.mp.br/wp-content/uploads/2022/07/Apostila-final-MROSC-1.pdf>. Acesso em: 15 de jan. 2025.

No Quadro 9, é possível verificar que o MROSC contribuiu para dar maior transparência no repasse de recursos para as OSCs, buscando qualificar o trabalho dessas organizações e instrumentalizando todo o processo de parceria. Além disso, ele contribui para que o personalismo, representado muitas vezes pela figura do prefeito, não possa mais centralizar suas decisões, em relação à preferência de uma OSC em detrimento de outra, mas sim que a partilha do fundo público deva ser motivada pelo crivo do interesse político.

Entretanto, embora o MROSC tenha sido uma reivindicação da sociedade civil por mudanças na forma de gestão das relações entre Estado e Organizações da Sociedade Civil, na tentativa de avançar na direção de uma gestão democrática e garantidora de direitos no Brasil, verifica-se que, no contexto da gestão dos serviços socioassistenciais, não houve avanços significativos para a consolidação do SUAS enquanto uma política pública.

O que se visualizou nos governos posteriores foi uma reposição da lógica da transferência da responsabilidade do Estado para a sociedade civil, mantendo uma perspectiva continuísta em relação à afirmação do gerencialismo neoliberal, sobretudo nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Ainda neste último, houve uma

postura de desconsideração jurídico-política com o estatuto de política pública da assistência social, na medida em que, durante o referido governo, os parâmetros normativos foram especialmente tensionados, em face do desmonte das políticas públicas, em especial do SUAS. Portanto:

Parece conveniente mencionar que a essência do MROSC reafirma o enfrentamento à “questão social” de forma corretora, cada vez mais precária e pontual, destituída de direitos sociais, fortalecendo a lógica e orientação do grande capital de maneira fetichizada (Pereira, Izamar Silva, 2018, p. 113).

Outra questão que é necessária abordar em relação ao SUAS é de que as OSCs que atuam dentro da sua esfera devem ser organizações de atendimentos, assessoramento e defesa e garantia de direitos (Brasil, 2025). As OSCs de assessoramento e defesa e garantia de direitos são regulamentadas pela Resolução do CNAS nº 27, de 19 de setembro de 2011, que caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social, como sendo Art. 2:

As atividades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos compõem o conjunto das ofertas e atenções da política pública de assistência social articuladas à rede socioassistencial, por possibilitarem a abertura de espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa, no campo socioassistencial, a criação de espaços para a defesa dos direitos socioassistenciais, bem como o fortalecimento da organização, autonomia e protagonismo do usuário.

Considera, portanto, que estas organizações (assessoramento e defesa e garantia de direitos) possuem maior dificuldade no que se refere à participação no processo de chamamento público realizado pelo poder público, por não se enquadrar nos serviços tipificados. Assim, algumas OSCs voltadas à defesa e garantia dos direitos não podem realizar o processo de chamamento público na modalidade do TC, embora desenvolvam trabalhos em acordo com os objetivos do SUAS.

Outra forma de ter acesso aos recursos do SUAS seria se esta OSC elaborasse uma proposta, a partir do Termo de Fomento ou por meio do Acordo de Cooperação, instrumento esse que visa formalizar parcerias que não envolvem repasse de recursos entre as organizações cooperadas, caso coexista interesse.

No ano de 2025, o Conselho Nacional de Assistência Social/Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por meio da Resolução 182 de 13 de fevereiro de 2025, em seu Art.1º:

[...] estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para serviços, programas e projetos de assessoramento, defesa e garantia de direitos, ofertados de forma isolada ou cumulativa, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, pelas entidades e organizações da sociedade civil de assistência social (Brasil, 2015, p. 1).

Nesse sentido, a Resolução 182/2025 possibilita qualificar e ampliar o trabalho de assessoramento e garantia de direitos de OSCs que atuam na defesa dos direitos no âmbito do SUAS. Entretanto, é preciso que a sociedade civil se fortaleça, que possa se desenvolver e garantir o cumprimento desses direitos. Para isso, seria preciso repensar se, a partir da TNSS/2009, não houve uma limitação na execução dos serviços socioassistenciais, impondo um engessamento na participação da sociedade civil e contribuindo para que ela não garanta essa diversidade no atendimento das questões sociais. São questões que podem interferir no tocante à política de assistência social.

Outra questão: para que o SUAS se fortaleça e seja pensado enquanto uma política pública, é necessário superar a visão assistencialista e patrimonialista que permeia a Política de Assistência Social até os dias atuais e tem se tornado um entrave à consolidação do SUAS. Reconhece-se que houve avanços históricos na implantação e na implementação das políticas públicas.

Entretanto, observa-se que, principalmente nos estados e municípios, o que direciona a Política de Assistência Social é a decisão política a partir da visão ideológico-partidária dos representantes políticos. Estes, muitas vezes, apenas não ampliam os retrocessos ou se veem limitados nas suas ações devido ao aparato legal que rege a assistência social, fruto de uma luta permanente que estabelece a assistência social como política de proteção social.

A reafirmação do gerencialismo sobre a gestão dos serviços no campo da assistência social após a implantação do MROSC tem como fundamento as políticas neoliberais e a prerrogativa da terceirização dos serviços com vistas a não onerar a máquina pública.

O MROSC, embora tenha contribuído para ampliar a transparência pública dos recursos repassados por meio das parcerias e possibilitado que exista uma concorrência seletiva por meio do Chamamento Público, estabelecendo um crivo entre as OSCs que disputam os editais de chamamento, ainda mantém e reafirma a lógica neoliberal, pois toda a execução dos serviços das diferentes políticas é executada por essas OSCs, o que desresponsabiliza o Estado. O Estado é o agente que irá

determinar quais serviços e como estes devem ser executados. Sua responsabilidade é chamada mediante as intercorrências que essas OSCs exerçam, sejam na má administração dos recursos, abusos contra os usuários, ou desvio de finalidade no que se refere à previsão orçamentária. Assim, ambos são chamados a responder pelas demandas realizadas nesta parceria.

Para Montañó (2010), o projeto neoliberal torna essas OSCs como um instrumento que busca: a) justificar e legitimar o processo de desestruturação da Seguridade Social e desresponsabilização do Estado na intervenção social. À medida que essas OSCs buscam “substituir”, “compensar” e “remediar” as atividades sociais precarizadas, eliminando a responsabilidade do Estado, à medida que as “[...] perdas de direitos universais por serviços públicos de qualidade tendem a ser vistas como ganhos nas atividades desenvolvidas pelo conjunto das forças voluntárias, não governamentais e filantrópicas” (Montañó, 2010, p. 234).

Além disso, a desresponsabilização do Estado no que se refere ao enfrentamento da questão social, apenas pode ser compreendida à medida que impõe a auto responsabilização dos sujeitos em situação de vulnerabilidade social, desonerando o capital na intervenção social e transferindo para as OSCs, pois “Desresponsabilizar-se e afastar-se parcialmente da intervenção na ‘questão social’ não elimina o fato de que o Estado tem um papel fundamental nas transformações operadas pelos governos e pelo capital sob a hegemonia neoliberal” (Montañó, 2010, p. 235).

Diante dessas considerações, evidencia-se que a implantação do MROSC por meio das OSCs apresenta limitações no enfrentamento das expressões da questão social, a qual:

[...] sem a primazia da responsabilidade social do Estado, considerando que permite, a partir das “parcerias”, que afiance o pagamento de Recursos Humanos de forma precária, por tempo determinado e sem garantia de continuidade. Geralmente, nas contratações para essas Organizações Sociais, não são realizados processos seletivos ou concursos, nem é dada publicidade aos critérios de inserção nos referidos cargos, que, muitas vezes, são indicações políticas ou por amizade (Pereira, Izamar Silva, 2018, p. 110).

Outra questão que reafirma o gerencialismo na gestão da rede socioassistencial é a direção governamental, atrelada à perspectiva política do governo municipal e estadual, pode-se considerar que o gerencialismo neoliberal adquire uma particularidade na esfera governamental. Esta particularidade é fruto do

contexto histórico e da direção política que o órgão gestor possui, e, portanto, reflete nas escolhas e decisões políticas. Esse alinhamento político não é neutro nem isento de interesses, mas faz parte de um projeto político que visa utilizar todos os instrumentos do neoliberalismo, como o MROSC, a terceirização, a privatização e a responsabilização da sociedade civil para atingir seus objetivos. Além disso, ele também é responsável, pois se utiliza de recursos públicos que são repassados para as OSCs executarem o serviço.

Concorda-se com I. S. Pereira (2018), quanto ao entendimento de que o MROSC é parte de uma agenda estratégica do Governo Federal, a qual busca dar mais espaço para as OSCs, diminuindo o processo de intervenção social do Estado, o que alicerça o caminho para a manutenção de respostas pontuais e ações fragmentadas em face das demandas sociais que se apresentam para as políticas públicas. Com isso, se resigna às exigências do mercado, ao se apropriar de determinados nichos de ação no campo das políticas públicas e para as organizações sociais, mediante a apropriação do fundo público das políticas sociais. Além disso, esse modelo reposiciona o modelo gerencialista neoliberal, à medida que amplia os espaços de atuação das OSCs mediante a manutenção da lógica de parcerias público-privadas.

Diante do exposto, reafirma-se a tese aqui defendida de que houve, no contexto posterior ao MROSC, uma reposição das determinações do gerencialismo neoliberal, ocorrido pela reafirmação do conservadorismo, a partir dos governos de extrema direita, o qual implicou na manutenção da lógica de minimização do papel do Estado refletindo na gestão da política pública de assistência social, que manteve a lógica de transferência de responsabilidades pela operacionalização dos serviços socioassistenciais à sociedade civil.

Reafirma-se, portanto, a lógica da concessão e conquista do transformismo presente no seio das relações do Estado Ampliado brasileiro, a partir do qual são incorporadas pela sociedade política parte das demandas da sociedade civil, mas sem desestabilizar a estrutura de relações que a sustenta. Nota-se que a relação de unidade e distinção entre sociedade política se mostra nessa trama de contradições e complementaridades que se estabelece no jogo de forças que se materializa no Estado em seu sentido amplo.

De acordo com Nogueira (1998), tratando do contexto do neoliberalismo, a sociedade tornou-se prisioneira de um conjunto de processos de despolitização, a

partir de mudanças estruturais e decorrentes de uma operação ideológica que articula um projeto de dominação retirando da sociedade a sua capacidade organizativa e de articulação política. Para Nogueira (1998, p. 175):

A sociedade (seus indivíduos, grupos e classes) não encontra bases para se pôr como espaço público capaz de contrabalançar o poder do Estado, comprometê-lo e responsabilizá-lo. Fragiliza-se como sociedade civil. Em decorrência, não se rompem as amarras do movimento democrático, que permanece impotente, fragmentado, vazio de propostas e projetos abrangentes. Torna-se assim inevitável que só se consiga responder topicamente à pauta reformadora monitorada pelo governo federal.

Isso posto, segundo I. S. Pereira (2018), o MROSC traz em seu bojo elementos obscurecidos e contraditórios, como:

[...] regras mais claras e razoáveis; promoção da igualdade de oportunidades no acesso a recursos públicos; maior efetividade na execução e celeridade da avaliação. Eles constam na Lei, porém, sem definições conceituais precisas, abrindo espaços para análises subjetivas (Pereira, Izamar Silva, 2018, p. 137).

Deste modo, o desafio é inverter a lógica em que as políticas sociais se apresentam voltadas ao conservadorismo, controle e à manutenção da ordem em favor do capital, buscando retomar o papel das políticas sociais como garantidoras de direitos, de acesso aos usuários da política de assistência social e que garantam a continuidade dos serviços socioassistenciais com qualidade e efetividade.

CAPÍTULO 3

A GESTÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO MROSC E DA (RE)CONFIGURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS MUNICIPAIS

Para Marx, o processo de trabalho é uma atividade orientada a um fim ou o trabalho propriamente dito, em segunda instância, seu objeto e, por fim, seus meios. A partir dessa premissa, pode-se agregar a ela que este processo não é neutro, mas detém em sua gênese um processo teleológico. Conforme aponta Marx, ao afirmar que a atividade humana, por meio do trabalho, realiza a transformação do objeto do trabalho a partir de uma finalidade idealizada desde o início desse processo.

A teleologia é uma característica restritamente humana, conforme apresenta Marx (2023, p. 327):

[...] a atividade laboral exige a vontade orientada a um fim, que se manifesta como atenção do trabalhador durante a realização de sua tarefa, e isso tanto mais quanto menos esse trabalho, pelo seu próprio conteúdo e pelo modo de sua execução, atrai o trabalhador, portanto, quanto menos este último usufrui dele como jogo de suas próprias forças físicas e mentais.

Além do trabalho realizado pelo sujeito de maneira individual, também pode-se agregar o trabalho coletivo. Quando este trabalho for complexo, a coletividade poderá distribuir as diferentes tarefas e, assim, executar, diminuindo o tempo de trabalho realizado. Este conceito, a partir do pensamento de Marx, também pode ser direcionado para pensar a gestão.

Na administração, existe a necessidade da racionalidade, a qual busca atingir um objetivo que é definido racionalmente, pois, conforme apontam Souza Filho e Gurgel (2016, p. 29), “[...] age-se administrativamente quando se utiliza racionalmente os elementos conceituais e materiais empregados na relação entre homem e natureza e na relação do homem com outros homens para atingir um fim definido”.

Considera-se, assim, que a administração é o campo de conhecimento voltado a descobrir e executar racionalmente os elementos conceituais, fundamentais para alavancar a racionalização e a coordenação para atingir os objetivos. Deste modo, é necessário ter recursos que devem estar organizados e aplicados para que se alcance os objetivos. A finalidade administrativa e os recursos são processos racionais que demandam definição racional; portanto, a razão “[...] é empregada tanto para a

definição da finalidade da ação administrativa quanto para o estabelecimento dos recursos que serão utilizados para alcançar tais fins” (Souza Filho; Gurgel, 2016, p. 30).

Pensar a gestão socioassistencial requer entender o processo da racionalidade administrativa, buscando superar essa lógica burocrática, voltada para a redução de gastos. Outra questão é priorizar o usuário enquanto sujeito de direito e não como um consumidor do serviço público. Parte-se da perspectiva de que a gestão socioassistencial deve estar direcionada à garantia e efetivação dos direitos humanos dos grupos vulneráveis. A parte operacional da gestão é importante; entretanto, ela não pode ser priorizada em detrimento do atendimento das demandas sociais, mediante a execução de um serviço de qualidade.

Souza Filho e Gurgel (2016) ressaltam que se pode ter gestões orientadas para a manutenção da exploração e da dominação ou, então, voltadas para a liberdade. O que irá garantir qual será a orientação é a finalidade:

Portanto, a finalidade que orienta a gestão encontra-se num leque de possibilidades que varia entre orientações radicalmente destinadas à manutenção da ordem de exploração/ dominação e aquelas radicalmente posicionadas em defesa de um mundo de liberdade para todos (Souza Filho; Gurgel, 2016, p. 33).

Neste cenário, há um conjunto de contradições que se explicitam nos conflitos que se materializam em função do conjunto de interesses que perpassam o contexto da gestão. Conflitos esses que são inerentes ao processo de gestão nos diferentes âmbitos do Estado, os quais vão atravessar, mediata e imediatamente, a gestão no contexto das políticas públicas, uma vez que nelas há uma correlação de forças entre interesses do Mercado, do Estado (em sentido estrito) e da sociedade civil, em especial, a partir das organizações que estabelecem relações com o para a execução de serviços públicos.

Os diferentes modelos de gestão impactam no contexto de relações que se estabelecem em torno das matérias correlatas à cada uma das políticas públicas. Como visto, na atual quadra histórica da gestão pública brasileira, o gerencialismo neoliberal tem determinado o modelo de gestão do Estado. Ele persiste em todos os espaços, infundindo seus preceitos, minando e limitando ações que poderiam beneficiar os usuários das políticas públicas, enquanto cidadãos de direito, na medida

em que os restringe a uma lógica de consumo, uma vez que passam a ser vistos como consumidores dos serviços prestados.

No campo dos serviços socioassistenciais, o neoliberalismo tem um impacto direto, reafirmando-se com o MROSC, embora a sociedade civil tenha reivindicado sua constituição na tentativa de avançar para uma gestão democrática e garantidora de direitos.

Há no Brasil uma forte presença de organizações da sociedade civil. De acordo com os dados do IPEA (2024), no Brasil, há 879.326 OSCs. O Paraná ocupa o 6º lugar no Brasil no número de OSCs, de acordo com os dados do IPEA (2024), totalizando 53.714. Conforme já foi apresentado, as OSCs se configuram como uma diversidade de organizações, associações, clubes, organizações religiosas, desportivas, de defesa dos direitos sociais, dentre outras.

Ainda no que se refere às transferências de recursos, em média, as OSCs recebem R\$46.384.551,69 por ano. Quando foi requisitado que a OSC informasse qual seria a categoria de recursos mais declarada, foi apontado que os recursos públicos com 12,50% do total. Quanto à natureza dessas OSCs, 43.488 são Organizações Privadas, seguidas por 9.587 de cunho religioso, 561 são Fundações Privadas e 78 são Organizações Sociais.

Na categoria trabalho, as OSCs do Paraná possuem cerca de 175.245 vínculos formais, destes 3.080 são empregadas pessoas com deficiência e 109 trabalhadores voluntários. Referente à área de atuação, o Paraná possui 34,40% das OSCs voltadas para o desenvolvimento e defesa dos direitos. No entanto, o percentual médio nacional neste item é de 33,93%. A seguir, de acordo com dados do IPEA (2024), a Tabela 1 apresenta o número de OSC no Estado do Paraná, por atividade econômica.

Tabela 1 – Número de OSC no Estado do Paraná, por atividade econômica (2024)

ATIVIDADE ECONÔMICA	QUANTIDADE OSC
Assistência social	3435
Associações patronais, profissionais e de produtores rurais	2064
Cultura e recreação	6005
Desenvolvimento e defesa de direitos	19350
Educação e pesquisa	1785
Meio ambiente e proteção animal	39
Outras atividades associativas	7453
Outros	1105
Religião	15160
Saúde	1411

Fonte: BRASIL. Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Disponível: <https://mapaosc.ipea.gov.br/> Acesso em: 19 jul. 2024.
Dados organizados pela Autora.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 1, observa-se que o número de OSC a partir da atividade econômica cadastrada pelo IPEA alcança um total de 57.807 organizações. São 19.350 organizações que executam trabalhos de desenvolvimento e defesa de direitos, nesse contexto. Em segundo lugar estão as organizações de cunho religioso, com 15.160 inscrições.

Na sequência, seguem as organizações com outras atividades associativas não definidas no mapa, com 7.453 organizações. Organizações na área da cultura e recreação somam um total de 6.005. Na área da assistência social, são 3.435 organizações cadastradas, o que representa 5,94% do total de organizações existentes no Estado e cadastradas no mapa. É importante ressaltar que nem todas as OSC que aparecem no mapeamento do IPEA possuem parcerias com órgãos governamentais.

No município de Ponta Grossa, de acordo com os dados do IPEA (2024), há 312 OSCs, sendo 251 Associações Privadas (Associações Diversas, Associações de Moradores, Comunidades Religiosas, Clubes, Grêmios e Rotary), 59 Organizações Religiosas (Paróquias e Igrejas Católicas e Evangélicas) e 2 Fundações Privadas (órgãos vinculados à Universidade Estadual de Ponta Grossa). No que se refere ao objeto de estudo desta tese, que são as OSCs da área da assistência social, foram encontradas apenas 6 OSCs dentro do universo das Associações Privadas, que possuem TC com a gestão municipal.

Deste modo, com vistas à delimitação do estudo, buscou-se dados com o Conselho Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa (CMAS), a partir dos quais se constatou que apenas 37 OSCs possuem inscrição ativa no referido conselho. Destas, 28 mantêm TC com a gestão municipal no ano de 2024, o que evidencia a necessidade de as referidas organizações serem incluídas nos bancos de dados oficiais e a necessidade de análise do porquê tais não estão cadastradas no conselho gestor da área de política pública na qual atuam.

Nesse contexto da atuação das OSC na relação com o Poder Público, o MROSC representou uma mudança na maneira como as parcerias com as OSCs são realizadas pelas gestões municipais. O processo passou a ser realizado a partir do chamamento público, que visou atender às necessidades e demandas presentes na gestão. Entretanto, esse processo contribuiu para a lógica de terceirização dos serviços socioassistenciais, legitimando ainda mais a execução do atendimento socioassistencial no âmbito das OSCs.

A referida pesquisa de tese tem como método o materialismo histórico-dialético, método no qual consiste em sair da aparência e caminhar para a essência concreta da realidade, a fim de conhecer as múltiplas determinações presentes na realidade (Munhoz, 2006). Em consonância com o referido método, optou-se pelo desenvolvimento da presente pesquisa através de diferentes fases: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a de campo, as quais se interrelacionam no processo de investigação.

Neste capítulo, têm ênfase as pesquisas documental e de campo, pois, para a reconstrução do objeto da pesquisa da presente tese, levou-se em consideração um conjunto de documentos próprios da gestão municipal dos respectivos serviços e ainda os dados coletados diretamente junto aos sujeitos participantes da pesquisa, considerando que muitos aspectos não são revelados pelos registros documentais, mas podem ser expressos pelo conhecimento, experiência e vivência daqueles sujeitos que participam ativamente do cotidiano da gestão pública. A análise dos respectivos dados foi realizada à luz do referencial teórico construído, o que explicita a articulação com a pesquisa bibliográfica, também realizada nesta pesquisa.

A delimitação do lócus da pesquisa de campo, qual seja, o município de Ponta Grossa, se deu a partir de dois elementos centrais que o justificam. Um deles foi o critério político-institucional, devido à vinculação da pesquisa ao Programa de Pós-

Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, vinculado a uma instituição de ensino superior localizada no referido município.

O outro decorreu de uma pesquisa exploratória realizada junto aos demais municípios de grande porte do interior do Estado do Paraná³¹, que indicou que o município de Ponta Grossa, entre os demais municípios pesquisados, foi o que obteve a maior taxa proporcional de Termos de Cooperação com OSCs a cada 100 mil habitantes.

Esse resultado demonstrou que Ponta Grossa se destaca entre os demais municípios em termos de relações contratuais com a sociedade civil para a prestação de serviços públicos no âmbito da política pública de assistência social. A Tabela 2, a seguir, apresenta as parcerias entre o poder público municipal e as OSCs no Estado do Paraná:

Tabela 2 – Parcerias entre poder público municipal e OSCs dos municípios de grande porte do interior do Estado do Paraná em 2022³² (continuação)

MUNICÍPIO	TERMO DE COLABORAÇÃO	TERMO DE FOMENTO	COOPERAÇÃO TÉCNICA	TOTAL
Londrina	38	43	0	81
Maringá	32	0	0	32
Ponta Grossa	32	0	0	32

³¹ Desconsiderou-se, na respectiva pesquisa, a Capital e os municípios da Região Metropolitana, optando-se pelo recorte dos municípios de grande porte do interior do Estado, também chamados de capitais regionais

³² Outros dados chamam a atenção na referida tabela 2: apenas dois dos municípios pesquisados possuem termos de fomento (Londrina e Cascavel). Londrina, por um lado, se destaca pelo número de termos de colaboração e fomento, sendo 81 no total, o que representa mais de 100% em relação aos municípios de Ponta Grossa e Maringá, os quais possuem, cada um, 32 termos no total. Na outra ponta, se destacam os municípios de Foz do Iguaçu e Cascavel, que possuem, cada um, 13 termos no total, o que significa maior estatização dos serviços, diferentemente dos municípios que possuem um maior número de repasses de responsabilidade pela prestação de serviços à sociedade civil.

No que se refere à adoção de termos de fomento, destaca-se a questão da inovação na prestação de serviços à população municipal por parte das organizações da sociedade civil, mediante o repasse de recursos financeiros por parte do município. Neste quesito, Londrina e Cascavel são os únicos municípios, dentre os apresentados, que possuem esta característica, que é possuir o Termo de Fomento. Conforme mencionado anteriormente, o Termo de Fomento é quando o gestor municipal estabelece um incentivo ou financiamento para ações que sejam inovadoras e que são de iniciativa das OSCs. Deste modo, as OSCs procuram o gestor municipal para propor um projeto nas mais diversas áreas em que possam atuar, como exemplo de TF, são as capacitações de grupos de agricultura familiar, projetos de enfrentamento à violência contra a mulher, ou de proteção e promoção de direitos das pessoas com deficiência, exposição de arte, cultura popular e outros (Brasil, 2016). Trata-se de um instrumento jurídico proposto pelo MROSC, que ainda é pouco explorado, mas que apresenta elementos relevantes para pensar o incremento de ações, mediante processos de inovação no campo da prestação de serviços públicos, com potencial de contribuir para o aprimoramento necessário à política de assistência social, na perspectiva da garantia de direitos, quando adotado, planejado e executado em perspectiva democrática.

Foz do Iguaçu	13	0	0	13
Cascavel	6	7	0	13

Fonte: A autora

O universo da pesquisa, portanto, ficou delimitado pelos órgãos do poder público municipal vinculados aos processos de gestão dos serviços socioassistenciais junto às OSCs e às OSCs que mantinham TC com o PPM, dos quais se elegeram, mediante critérios determinados pela pesquisa, um conjunto de sujeitos representativos desses órgãos/organizações, totalizando 14 sujeitos participantes da pesquisa.

A coleta de dados se deu por meio da aplicação de entrevistas semiestruturadas com todos os sujeitos selecionados, considerando a necessidade de analisar o objeto da presente pesquisa sob a visão dos sujeitos que vivenciam o cotidiano da gestão na esfera municipal. Buscou-se, a partir da empiria, estabelecer nexos e constituir novas sínteses para a compreensão do objeto da pesquisa à luz do referencial teórico construído. Os dados coletados junto à realidade concreta foram incorporados às análises ao longo deste e do próximo capítulo.

Os critérios utilizados para a escolha dos sujeitos vinculados ao poder público tiveram como principal intenção selecionar sujeitos que estavam trabalhando nos diferentes órgãos diretamente relacionados com as questões correlatas ao MROSC, desde o momento de sua implantação até o momento de realização das entrevistas, quais sejam:

- 1 (um) representante da gestão da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa;
- 1 (um) representante do setor técnico do Departamento de Gestão do SUAS;
- 2 (dois) representantes do setor técnico do Departamento de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE);
- 1 (um) representante da Comissão de Monitoramento e Avaliação;
- 1 (um) representante do setor técnico financeiro;
- 1 (um) representante do setor técnico da Divisão de Transferência Voluntária;
- 1 (um) representante do setor técnico responsável pela Comissão de Elaboração e Seleção dos editais de chamamento.

O segundo grupo de sujeitos foi composto pelos representantes das OSCs, sendo escolhido o presidente/diretor. Para a seleção desses sujeitos, adotaram-se os seguintes critérios: tipo de serviço socioassistencial tipificado e a OSC com termo de colaboração com maior tempo de atuação no município. Foram selecionados 6 sujeitos, correspondentes aos seis serviços executados no município. Essas organizações possuem Termo de Colaboração com o município.

Dos sujeitos selecionados a partir dos respectivos critérios, apenas três deles participaram do processo de implantação do MROSC, pois, como algumas diretorias realizam eleições a cada dois anos, os outros três assumiram a diretoria após a implantação do MROSC. A seguir, o conjunto de sujeitos selecionados, conforme os critérios acima informados.

- 1 (um) representante do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes e pessoa idosa: Instituto Duque de Caxias-IEDC, data de fundação: 15/07/1971;
- 1 (um) representante do Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias (Centro Dia): Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais- APAE, data de fundação: 18/03/1970;
- 1 (um) representante do Serviço de Acolhimento Institucional para Criança e Adolescente: Associação de Promoção à Menina - APAM, data de fundação 20/05/1987;
- 1 (um) representante do Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoa Idosa: São Vicente de Paulo, data de fundação 19/01/1967;
- 1 (um) representante do Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoa com deficiência (Residência Inclusiva): A Associação Pontagrossense de Emancipação para Deficientes (APEDEF), data da fundação 10/08/1996;
- 1 (um) representante do Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos em Situação de Rua: Casa da Acolhida, data da fundação 21/09/1966.

As entrevistas junto dos sujeitos participantes da pesquisa foram realizadas no período de abril a agosto de 2023, mediante apresentação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, agendamento prévio e disponibilidade dos sujeitos e os depoimentos foram gravados e transcritos integralmente. No Quadro 10, a seguir, apresenta-se a caracterização dos referidos sujeitos.

Quadro 10 - Perfil dos sujeitos de pesquisa – Poder Público e OSC

SUJEITO	ABREVIACÃO	GÊNERO	IDADE	ESCOLARIDADE
Sujeito 1	PPM 1	Masculino	47 anos	Pós-Graduação
Sujeito 2	PPM 2	Feminino	55 anos	Pós-Graduação
Sujeito 3	PPM 3	Feminino	56 anos	Superior
Sujeito 4	PPM 4	Feminino	54 anos	Pós-Graduação
Sujeito 5	PPM 5	Feminino	40 anos	Pós-Graduação
Sujeito 6	PPM 6	Feminino	39 anos	Pós-Graduação
Sujeito 7	PPM 7	Feminino	46 anos	Pós-Graduação
Sujeito 8	PPM 8	Feminino	37 anos	Pós-Graduação
Sujeito 9	OSC A	Masculino	61 anos	Pós-Graduação
Sujeito 10	OSC B	Feminino	55 anos	Superior
Sujeito 11	OSC C	Masculino	37 anos	Pós-Graduação
Sujeito 12	OSC D	Masculino	74 anos	Superior
Sujeito 13	OSC E	Feminino	72 anos	Pós-Graduação
Sujeito 14	OSC F	Feminino	51 anos	Pós-Graduação

Fonte: A autora

Conforme o Quadro 10, no que se refere ao perfil dos sujeitos, a maioria dos sujeitos é composta por mulheres, sendo 10 (dez) mulheres e 4 (quatro) homens. Este dado vai ao encontro do processo de feminilização da assistência social, pois, historicamente, essa área foi ocupada, majoritariamente, por mulheres no Brasil.

Quanto à faixa etária dos entrevistados, a maior parte está na faixa etária dos 50 aos 60 anos.

Quanto à escolarização, todos os sujeitos possuem um curso superior, e 12 dos entrevistados possuem um curso de Pós-Graduação. Dentre esses sujeitos, 3 (três) possuem mais de uma especialização, conforme o Quadro 11, a seguir.

Quadro 11- Área de formação por nível de escolaridade dos sujeitos

NÍVEL DE ESCOLARIDADE	AREA DE FORMAÇÃO
Superior Completo	Serviço Social, Gestão Pública, Ciências Contábeis, Pedagogia, Administração, Direito e Economia
Pós-Graduação (especialização completa)	Gestão em Políticas Públicas, Políticas Públicas Municipais, Gestão de Pessoas, Marketing, Práticas Interdisciplinar Junto à Família, Gestão do SUAS, Gestão Pública, Direito Civil e Processual e Planejamento Urbano.

Fonte: A autora

A partir do Quadro 11 é possível verificar um avanço qualitativo dos aspectos do conhecimento na área de atuação. O conhecimento possibilita romper com as crenças e representações sobre determinadas questões e é fundamental para o exercício do trabalho com qualidade.

Para assegurar o sigilo na identidade dos sujeitos, optou-se por utilizar as denominações PPM 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 para os sujeitos do poder público municipal e OSC A, B, C, D, E e F para os sujeitos representantes das Organizações da Sociedade Civil.

Para a análise dos dados coletados da empiria, utilizou-se a análise de conteúdo. Conforme já exposto, a análise de conteúdo se configura como um conjunto de técnicas das comunicações, utilizado para a compreensão dos mais diversos discursos, possuindo uma infinidade de contextos. A partir das entrevistas semiestruturadas, foi possível apreender os significados, o simbolismo e as implicações presentes nos discursos.

De acordo com Bardin (2011), qualquer pessoa que realize entrevistas conhece a riqueza da fala, mas também sua aparência tortuosa, contraditória, com incompreensões, negações e fugas. Desse modo, a realização da análise de conteúdo em entrevistas é complexa e exige preparo por parte do pesquisador.

Optou-se por realizar uma análise temática qualitativa, a partir da qual se seleciona o conjunto das entrevistas com base em uma grade de categorias já projetadas sobre os conteúdos. Conforme aponta Bardin (2011, p. 222): “Não se têm em conta a dinâmica e a organização, mas a frequência dos temas extraídos do conjunto dos discursos, considerados dados segmentáveis e comparáveis.”

A partir dos objetivos já delimitados na pesquisa e das discussões teóricas realizadas na tese, buscou-se a construção de categorias. Nesse processo, o pesquisador emerge na compreensão do seu objeto de estudo; as categorias refletem os objetos, os fenômenos e as relações sociais que os sujeitos constroem (Munhoz, 2006). Por meio desse processo, foram organizadas três categorias de análise do objeto: a primeira refere-se à “Análise da Implantação do MROSC no município de Ponta Grossa: o que mudou no processo da gestão dos serviços socioassistenciais?”; a segunda refere-se à “Análise da (re)configuração da rede socioassistencial da OSC no município de Ponta Grossa após o MROSC”; e a terceira, à “Análise do modelo de gestão proposto pelo MROSC para a prestação de serviços socioassistenciais à população usuária da política de assistência social.”

Neste capítulo, o foco foi nas duas primeiras categorias de análise, as quais dão nome aos itens que organizam o referido capítulo, conforme seguem:

3.1 ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO MROSC NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA: O QUE MUDOU NO PROCESSO DA GESTÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS?

A assistência social percorreu um longo caminho para chegar ao seu estatuto de política pública e, conseqüentemente, é um espaço constante de luta e embates para assegurar esta condição. A cultura histórica da assistência social ocorreu em um campo privado, cerceado pelas figuras benemerente, subjetivismos e fulanizações, conforme aponta Sposati (2022, p. 9):

As ações tinham nomes de seus patriarcas ou matriarcas enlevados em busca de reconhecimento da bondade e compaixão, não raro transitado como potencial político eleitoral. Quando as referências do patrocínio da ação não eram nominais eram atribuídas à pessoa jurídica da organização, associação, entre outras formas. Portanto, tais iniciativas eram consagradas como individual privada, mesmo que viessem a receber algum subsídio ou subvenção estatal. Deve-se ter presente que qualquer dispensa de pagamento de impostos configura um financiamento indireto do orçamento público. O Estado republicano não executa benemerências, não é da sua índole como pessoa jurídica.

Nesse âmbito da assistência social, ainda se podem reiterar ações de cunho religioso, baseadas nas relações de poder, do mando e da troca, revestidas de uma nova roupagem, que inclui a solidariedade, o empreendedorismo e o discurso de capacitação dos usuários da assistência para o mercado de trabalho, por meio da utilização da força de trabalho desses usuários nos serviços. Verifica-se que há “[...] uma fuga de alcance de um direito social” (Sposati, 2022, p. 10).

A assistência social se instrumentalizou enquanto uma política pública a partir da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, em 1993, propondo um conjunto normativo de atribuições estatais com finalidade e objetivos concretizados na PNAS/2004, que estabeleceu as seguranças de sobrevivência, acolhida e convívio. Além disso, essa política traz em seu bojo um conjunto de legislações que regulamentam, padronizam e tipificam os serviços em todo o território nacional.

Historicamente, a administração do município de Ponta Grossa esteve ligada às disputas políticas e ao jogo de interesses. De um lado, estava a ‘boa sociedade’, formada por uma classe conservadora de fazendeiros, e, do outro, os demais

membros da sociedade, pois “[...] evidencia-se que uma poderosa e influente elite formou-se no local. Essa elite concentrava o poder econômico e, conseqüentemente, o poder político, fato que ainda repercute na sociedade ponta-grossense” (Schimanski, 2007, p. 94).

Schwartzman (2007) utiliza a denominação de região tradicional. O termo “tradicional” não está associado ao tradicionalismo, entendido como uma região pouco desenvolvida que não sofreu o impacto da modernização e enfrentou obstáculos no desenvolvimento político e econômico. Na acepção do autor, a região tradicional contém elementos essenciais de um desenvolvimento próspero em um passado remoto e que, dessa forma, sofreu um declínio político e econômico.

Esse modelo tradicional, determinado por relações de poder e evocado pela figura do coronel, é sintetizado pela “[...] proeminência política local e regional da política tradicional como sendo uma função do papel de intermediação desempenhado pelos líderes políticos entre os governos local, estadual e nacional” (Schwartzman, 2007, p. 70).

O referido modelo tradicional³³, utilizado por Schwartzman (2007), poderia ser também associado à formação política de Ponta Grossa, no qual prevalece uma política tradicional baseada nos laços de fidelidade e relações locais.

O município de Ponta Grossa é marcado por uma cultura patrimonialista e conservadora, a qual busca a manutenção das relações de poder. Conforme aponta Schimanski (2007), o conservadorismo não está vinculado a um grupo social específico, mas ganha expressividade à medida que esses segmentos da sociedade passam a controlar a esfera pública sociopolítica e econômica a partir dos seus interesses pessoais.

Para Gramsci (2017), como já foi tratado no capítulo anterior, os grupos sociais disputam a hegemonia na sociedade, buscando a direção econômico-política nos processos de correlação de forças, o que pode se dar tanto pela coerção como pelo consenso. Essas relações estão presentes no município de Ponta Grossa, à medida que os grupos que exercem o poder buscam defender os seus interesses, e que muitas vezes, nesse processo, o interesse privado se sobrepõe ao interesse público.

Para Schimanski (2007), as instituições religiosas atuavam na educação das elites e na educação das classes menos privilegiadas, disseminando valores de base

³³ É o segundo modelo estudado por Schwartzman (2007) e refere-se a região de Minas Gerais e do Nordeste.

conservadora, promovendo o caráter sagrado das instituições, providência divina e a resignação social, preservação e costumes, influenciando diretamente a formação cultural pontagrossense. Bourguignon (1997), ao trabalhar em sua Dissertação de Mestrado sobre o processo de configuração da assistência social no município de Ponta Grossa, acrescenta sobre a rede de assistência social do município de Ponta Grossa, o que segue:

[...] acreditamos que a rede de Assistência Social do município de Ponta Grossa configura-se historicamente a partir do desenvolvimento de entidades assistenciais sem fins lucrativos, as quais fundamentam suas práticas em princípios doutrinários (Espíritas, Católicos, Evangélicos) e de solidariedade (Bourguignon, 1997, p. 27).

Paralelamente às entidades e organizações filantrópicas, a figura das primeiras-damas também foi marcante na história da assistência social em Ponta Grossa, realizando ações caritativas, como doações de cestas básicas e outros subsídios para a população que dependia desses benefícios, com a finalidade de angariar popularidade e votos políticos. Além disso, elas exerciam uma representação simbólica da honra do prefeito em eventos e outras atividades.

A figura da primeira-dama envolvida com programas e projetos na área da assistência social, conforme Medeiros (2019), ressalta um traço patriarcal na reprodução da cultura do primeiro-damismo e correlaciona a assistência social à categoria de ajuda.

É preciso enfatizar que, com a Constituição Federal de 1988, a assistência social se torna uma política pública, a qual se efetiva com a promulgação da LOAS em 1993. Entretanto, a prática do primeiro-damismo permanece na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (mandato de 1995-2003) com a figura de Ruth Cardoso, a qual se torna representante do Programa Comunidade Solidária (PCS).

Para Medeiros (2019), o PCS descaracterizava a assistência social, pois este mobilizava a sociedade civil em prol do voluntariado e do trabalho das OSCs e órgãos governamentais (municipais e estaduais), focalizando na pobreza. Novamente, a assistência social é relacionada como uma política destinada à população vulnerável e conduzida pela primeira-dama. No município de Ponta Grossa, este cenário não foi diferente. De 1993 a 2024, foram 6 (seis) prefeitos municipais, sendo que desses, 3

(três) deles nomearam suas primeiras-damas para cargos públicos de gestão na área da assistência social, conforme o Quadro 12, a seguir:

Quadro 12 – Prefeitos municipais de Ponta Grossa, cujas primeiras-damas exerceram função pública durante seus governos (1993-2024)

PREFEITO	PERÍODO	CÔNJUGE	FUNÇÃO NO ÓRGÃO MUNICIPAL
Jocelito Canto	1997-2000	Marilu Canto	Exerceu a função de representante do Serviço de Obras Sociais (SOS) e como gestora da pasta da Assistência Social.
Pedro Wosgrau Filho	2005-2012	Maria Isabel Wosgrau	Exerceu a função de presidente do SOS
Marcelo Rangel de Oliveira	2013-2020	Simone Kaminski Oliveira	Exerceu a função de secretária municipal na secretaria municipal de Assistência Social (2017) e posteriormente Presidente da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa (2018-2022) e da Secretaria Municipal da Família e Desenvolvimento Social (2021-2022)

Fonte: A autora

Conforme visto, no período de 1993 a 2024, dos 6 (seis) prefeitos municipais de Ponta Grossa, 3 (três) governos foram marcados pelo primeiro-damismo no âmbito da assistência social. Foram 20 anos em que a figura da primeira-dama permeou a política de assistência social, marcando a cultura política do primeiro-damismo no município.

No município de Ponta Grossa, a figura da primeira-dama ocupou um espaço político estratégico, estabelecendo uma relação de mediação entre o prefeito e as demandas vulneráveis e fragmentadas apresentadas pela população. Essas ações clientelistas, baseadas em trocas e favores políticos, são executadas sem critérios claros e paralelamente às iniciativas da Política de Assistência Social, reforçando, como expõe Oliveira (2003, p. 119), “[...] uma cultura que fragiliza a ideia do direito e fortalece a ideia da dádiva e do favor”. Para isso, contou com a atuação de uma OSC, o Serviço de Obras Sociais (SOS), instituição fundada em 1973, que funcionou até 2023 na sede da Secretaria de Assistência Social e, posteriormente, na Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa. Atualmente, essa OSC possui um TC com o

município e executa o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para a pessoa idosa.

O primeiro-damismo não é fenômeno exclusivo do poder público municipal. No âmbito estadual, a OSC Provopar Programa de Voluntariado Paranaense se constitui como uma OSC desde 1983, executando por meio do voluntariado ações de cunho assistencial, educacional, de saúde, cultural, dentre outras.

Medeiros (2019), ao analisar o desenvolvimento da Política da Assistência Social desde 1993 até 2005, quando foi instituído o SUAS, expõe a preocupação com o primeiro-damismo e suas implicações na desconfiguração da assistência social enquanto política pública. Entretanto, em 2005, o SUAS ainda estava em processo de organização e implementação, a partir da processualidade histórica de superar, em pouco tempo, essa prática, pois:

[...] passados mais de dez anos de implementação do SUAS e mais de vinte anos da promulgação da LOAS, ter a prática do primeiro-damismo como quase inalterada em termos de quantidade de municípios que ainda a adotam é algo que nos chama a atenção, tendo em vista que coloca a política pública no patamar da benesse, portanto do não direito (Medeiros, 2019, p. 325).

Para M. B. Silva (2014), é tarefa primordial da Política de Assistência Social a superação do caráter clientelista, para que possa, segundo as palavras da autora, “[...] se afirmar como política que possibilite a construção de direitos, contando com o protagonismo dos sujeitos por ela atendidos” (Silva, Marta Borba, 2014, p. 145).

Com a afirmação do gerencialismo neoliberal a partir da década de 1990 e de suas determinações no campo das políticas públicas sociais, delegar às OSCs a execução dos serviços se tornou a tendência hegemônica, não rompendo com a dependência histórica do Estado em face da atuação da sociedade civil, através das suas instituições sociais, no respectivo campo. Sobre essa tendência de gestão, Bourguignon (1997, p. 3) aponta que:

Por um lado, o poder público mantém uma presença mínima na Assistência Social, subvencionando as entidades sociais; por outro, isenta-se de maiores responsabilidades quanto a uma clara definição de política pública de Assistência Social.

Costa (2003), a partir dos dados analisados do Plano Plurianual de Assistência Social de Ponta Grossa (2002-2005), apresentou que, no município, havia 70 entidades cadastradas que atuavam no segmento da área da criança e do

adolescente, 10 (dez) entidades na área da pessoa idosa, 39 grupos de convivência para este público, 12 entidades voltadas ao atendimento da pessoa com deficiência e 46 entidades na área da assistência social, além de agregar os Centros de Educação Infantil, que também eram mantidos pela assistência social.

Observa-se que, historicamente, sempre houve um predomínio das OSC no município de Ponta Grossa, as quais estabeleciam parcerias com o poder público, pois:

[...] o Estado repassa parte dos recursos para as entidades que são as responsáveis pela oferta/execução dos serviços assistenciais. Como a subvenção recebida do setor público, geralmente não cobre todos os custos das ações desenvolvidas, criam-se diferentes mecanismos de financiamento para as entidades, que vão desde a contribuição de seus diretores, a realização de bazares, bingos e sorteios para arrecadar fundos até a parceria com empresas privadas, com Organizações Não Governamentais e igrejas a fim de obter recursos para o funcionamento da entidade (Costa, 2003, p. 67).

A gestão da assistência social no município de Ponta Grossa foi de responsabilidade de diversos órgãos administrativos municipais. No ano de 2005, existia a Secretaria Municipal de Assistência Social e ainda três fundações municipais, as quais, cada uma, era responsável pelo atendimento de um segmento populacional específico, atendido pela assistência social. Tratava-se das seguintes fundações: Fundação Municipal Proamor de Assistência Social, Fundação de Assistência ao Menor, Promoção e Proteção às Pessoas Portadoras de Deficiência e a Fundação do Idoso.

Ainda durante o ano de 2005, por meio da Lei 8416/2005, houve uma reorganização administrativa, a partir da qual houve uma fusão entre as três fundações, extinguindo-se as duas últimas. Em 2017, foi criada a Fundação Municipal de Assistência Social, com o objetivo de alavancar a máquina pública, otimizando os processos e gerenciando os recursos públicos da área da assistência social. Estas mudanças refletiram as diretrizes estabelecidas pelo SUAS, centralizando em um único órgão a gestão da assistência social no município.

Conforme foi abordado nos capítulos anteriores, a TNSS/2009 foi um divisor de águas na assistência social, a partir da separação dos serviços entre as proteções sociais. Pode-se considerar que todo esse aparato normativo impôs ao poder público adequar o atendimento socioassistencial às necessidades dos cidadãos e buscar a expansão dos serviços e benefícios socioassistenciais.

Do ponto de vista administrativo, conforme Moraes e Sposati (2002), as adequações propostas impuseram parâmetros para um trabalho conjunto, que ocorreu a partir de dois aspectos: 1) unificou os sujeitos (gestores, trabalhadores e cidadãos) e 2) ofereceu a inclusão ao direito e à proteção social. A colaboração presente na atenção socioassistencial não traz a abdicação do primado da responsabilização do Estado, o qual tem esta responsabilidade constitucional, entretanto, agrega o fortalecimento do diálogo protetivo, da orientação, da prevenção, onde todos possuem responsabilidades (Moraes; Sposati, 2022).

Entretanto, o campo de serviços também possui um enfrentamento, que é a migração da responsabilidade da sociedade civil para o Estado. Porém, conforme ressalta Sposati (2022, p. 14), essa migração possui duas perspectivas, a primeira seria:

[...] quanto à relação entre proteção social e os direitos universais de cidadania, e outro, quanto à relação Estado-Sociedade mediada pelas OSC, contratadas pelo Estado para prestar serviço, as quais usam o discurso de direitos, mas não têm operação compatível com sua efetivação.

A responsabilização dos serviços na área da assistência social tem se mostrado um grande desafio, à medida que o Estado não consegue gerir as ações e delega às OSCs a sua execução. Atreladas a esta questão, ainda está o tratamento polimórfico das respostas às necessidades individuais dos sujeitos; o direito é substituído pela atividade filantrópica ou pela comercialização dos serviços, e a universalização é substituída pela focalização ou municipalização, conforme aponta Montañó (2014, p. 74):

É assim que, no que concerne ao novo tratamento da 'questão social', a *orientação das políticas sociais estatais* é alterada de forma significativa. Elas são *privatizadas*, transferidas ao mercado e /ou inseridas na sociedade civil; por sua vez, contra o princípio universalista e de direito de cidadania, são *focalizadas*, isto é, dirigidas exclusivamente aos setores portadores de necessidades pontuais, o que permite sua *precarização*; finalmente, elas são também *descentralizadas administrativamente*, levando as regiões pobres a ter que se contentar com a administração de recursos insuficientes para suas respostas sociais.

Esta é a realidade do município de Ponta Grossa, que mantém historicamente a maioria dos serviços socioassistenciais sendo executados pelas OSCs. Enquanto a

rede pública é composta pela minoria dos serviços, atuando numa perspectiva gerencialista.

Souza (2016) aponta que o principal argumento utilizado pelo gerencialismo é o de que é preciso superar o modelo burocrático, buscando servir e atender às reais necessidades da sociedade, buscando eficiência nos resultados. Este modelo, com foco nos resultados, prioriza o repasse de responsabilidades; os argumentos utilizados são os mais variados: dificuldades financeiras de manutenção dos serviços, inviabilidade diante do limite prudencial, falta de recursos humanos, e a multiplicidade de demandas da questão social no município de Ponta Grossa. Este cenário não reflete apenas a realidade atual do município no que se refere à sua atuação em face do MROSC, mas marcou as parcerias entre o poder público e as OSCs em Ponta Grossa, desde antes da implantação deste.

Entretanto, o Estado brasileiro possui características históricas atreladas à dimensão neopatrimonial, a qual se configura como uma forma de dominação política, gerada no processo de transição para a modernidade, possuindo uma burocracia administrativa pesada e uma sociedade civil pouco articulada. Conforme aponta Oliveira (2003, p. 90):

Típicos do neopatrimonialismo são os acordos que se constroem em torno de programas sociais, através dos quais se continua distribuindo dádivas, não por meio de relações personificadas, mas através de agentes instalados nas burocracias do Estado. Exemplificam essas novas relações o mecanismo de subvenções sociais e o persistente protagonismo das primeiras-damas, que se transformam em 'gestoras' das políticas sociais que estendem aos necessitados a mão caridosa dos governantes.

No que se refere a política partidária pontagrossense, historicamente esta foi marcada por uma política de direita, tendo como principal característica o viés conservador, voltada aos interesses das classes dominantes, do apadrinhamento das elites locais e da utilização da política pública de assistência social como forma de angariar votos eleitorais. Considera-se, portanto, que Ponta Grossa é um reflexo do Estado do Paraná, que também carrega, historicamente, em sua configuração política características neodireitistas.

De acordo com C. P. Pereira (2020), as principais características do espectro neodireitista estão a conservação dos valores tradicionais, defesa da família patriarcal, defesa da moral 'humanista', desvalorização das demandas de grupos específicos, da meritocracia, do trabalho como mecanismo de reparação do caráter, retidão e

obediência ante as hierarquias sociais, do patriotismo, do cristianismo, devoção em Deus, respeito as forças policiais e militares. Assim sendo:

A 'democracia' do capitalismo neodireitista ilude para justificar sérios cortes no orçamento público; dismantelar políticas sociais; subtrair direitos; ampliar, legalmente, a exploração do trabalho. E seu modus operandi, ainada que permita revezamento de dirigentes de filiações partidárias diversas, garante que as estruturas do modo de produção do capital não sejam ameaçadas (Pereira, C. P., 2020, p. 129).

A política pública de assistência social de Ponta Grossa num contexto recente ainda marcava a presença política do primeiro-damismo, o qual relaciona a sua gestão a ações de caridade e filantropia, contribuindo para o esvaziamento o caráter de direito da respectiva política pública.

A participação nas instâncias de fomento à participação da sociedade civil é ainda pouco articulada, residual e, quando posta em questão no espaço local, vem mobilizada pelos trabalhadores do SUAS que estão diretamente envolvidos com o trabalho na área do SUAS, como as conferências, fóruns e ações referentes as datas comemorativas ou alusivas as questões sociais.

É importante salientar, conforme aponta Oliveira (2003) que a cultura política oferece instrumentos para a compreensão dos óbices que impedem a consolidação da assistência social no conjunto de Proteção Social público.

Diante disso, buscando compreender como o MROSC foi implantado pelo poder público municipal, teve conforme os depoimentos dos sujeitos entrevistados tanto das OSCs como do PPM, o cenário que antecedeu o MROSC era marcado nitidamente pela dificuldade na definição dos objetivos dos serviços e na elaboração dos planos de aplicação em razão da ausência de regulamentação. Esta questão pode ser demonstrada no depoimento do sujeito da OSC A:

"[...] entre as duas partes em que os objetivos eram meio assim... aleatórios. [...] Sem ter uma lei que regulamentava toda essa questão, objetivos, quais são as responsabilidades das partes. Então isso nos deixava muito fragilizados" (OSC-A).

De acordo com o referido depoimento, os objetivos dos serviços eram aleatórios. Isso significa que não havia objetividade no que competia a cada ente contratual. A ausência de uma lei própria regulamentadora que detalhasse o processo também é colocada como uma questão dificultadora do cumprimento de responsabilidades entre os sujeitos.

Diante de um panorama nacional, marcado pela insegurança jurídica e institucional, ausência de um planejamento eficiente, inexistência de dados sistematizados e atrelada à dificuldade de adaptação às normas, setores organizados da sociedade civil passaram a reivindicar novos parâmetros de atuação entre as OSCs e o Estado. Conforme apontam Zacchi e Vieira (2020, p. 13):

[...] nesse período, as OSCs têm experimentado ameaças à sua sustentabilidade em razão da baixa capacidade de geração de recursos próprios, da fragilidade dos mecanismos de financiamento e do cenário de insegurança jurídica na relação com o Estado. Esse cenário agravou-se nos últimos anos com a redução dos financiamentos internacionais e, no plano doméstico, em virtude da escassez de recursos públicos e privados.

Este cenário que antecede a implantação do MROSC foi marcado pela criminalização das OSCs, devido à falta de transparência pública, tanto na execução de suas ações quanto na aplicabilidade do recurso público. No contexto municipal de Ponta Grossa, foi possível visualizar como se dava o processo antes do MROSC, a partir do depoimento do PPM 2, a seguir:

“[...] antes do Marco Regulatório todos os projetos passavam pelo Conselho Municipal de Assistência Social, entretanto a proposta partia sempre da entidade, então a entidade mediante abertura do ano né. O município fornecia qual seria o valor máximo que a gente iria fornecer de repasses e as entidades apresentavam os seus projetos dentro daquilo que elas pretendiam fazer. Muitas vezes, sem ligação nenhuma com a assistência social propriamente dita” (PPM 2).

Verifica-se, a partir da fala do sujeito PPM 2, duas questões importantes: primeiro, refere-se ao papel do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), que realizava toda a verificação das propostas das OSCs. Desta maneira, ressalta-se a importância do controle social exercido pelos respectivos espaços de participação, os quais têm por objetivo o exercício do controle social das políticas públicas; segundo, era comum, no referido contexto, as organizações que não eram da assistência social se beneficiarem dos recursos da referida política para manutenção dos seus projetos e serviços³⁴.

Outra questão apresentada por um dos entrevistados, referente ao contexto anterior à implantação do MROSC, tratou-se da falta de transparência pública dos recursos financeiros, conforme segue:

³⁴ Este assunto que compreende a Rede Socioassistencial do ano de 2010, anterior ao MROSC será analisado mais adiante.

“[...] porque antes o dinheiro vinha para a instituição e as vezes não ficava claro onde que seria investido [...]” (OSC C)

Na visão do sujeito acima, não havia transparência quanto à destinação dos recursos. Essa realidade dava margem para possíveis desvios dos recursos investidos nos serviços, sendo este um dos elementos considerados para a reivindicação do novo marco regulatório. Este cenário, marcado pela baixa capacidade de geração de recursos próprios, redução de financiamentos e insegurança jurídica na relação com o Estado foi uma das principais questões apresentadas pelas OSCs (Zacchi e Vieira, 2020).

Outra temática que emergiu na fala dos sujeitos sobre o contexto anterior ao MROSC foi relacionada à centralidade da tomada de decisões no executivo e relação de barganha com as entidades. A referida centralidade da tomada de decisões no executivo é verificada no depoimento do entrevistado OSC A:

“Você tinha uma dificuldade em fazer porque quem mandava era a prefeitura, então você tinha que obedecer a todo e qualquer trabalho que a concedente fizesse, sem ter um respaldo jurídico” (OSC A).

Conforme se verifica no depoimento acima, as organizações buscavam a captação de recursos financeiros do poder público e, nesse processo, havia um poder de mando da prefeitura, estabelecendo, muitas vezes, uma relação de barganha com o executivo. Essa questão pode ser demonstrada pela fala de 2 (dois) sujeitos, sendo da OSC E e PPM 3:

“[...] mas também era assim do toma lá dá cá, tinha muita essa história, porque dependia muito da barganha, assim muito da negociação que você tinha, muito do contato que você tinha” (OSC E).

“Antes da implantação do Marco a gente normalmente o secretário de assistência junto com o prefeito verificava as necessidades junto as instituições, aí eles estipulavam um valor conforme a necessidade do serviço, estipulava o valor e a gente fazia, verificava todas as certidões, se eles eram inscritos no Conselho, verificava se estava tudo regular com a instituição e era providenciado um convênio” (PPM 3).

Verifica-se que, embora o PPM tomasse frente do processo, conforme o depoimento do entrevistado PPM3, o PPM verificava quais eram as necessidades junto às OSCs, estipulava valores e os demais aspectos legais antes de concretizar a

celebração do convênio. Essa dinâmica favorecia o ‘toma lá dá cá’, conforme apontou o OSC E.

As relações de barganha são características de uma política tradicional. Conforme Schwartzman (2007), essa relação tem sua relevância política local e regional, sendo uma função do papel de intermediação desempenhado por líderes políticos entre os governos. No entanto, elas não servem para o contexto da gestão das políticas públicas, sobretudo as sociais, pois reforçam o clientelismo político, nocivo à lógica de direitos.

Tais relações não podem e não devem prevalecer na partilha do recurso público. Ao contrário, devem prevalecer critérios transparentes, que levem em consideração as necessidades e demandas das populações usuárias, mediante o atendimento de parâmetros jurídico-legais muito bem definidos. Inclusive, esse foi um dos anseios que levaram o poder público e a sociedade civil a construir e aprovar o novo marco regulatório.

Para Oliveira (2003), a política clientelista herdada do passado colonial escravista está presente na realidade contemporânea. Portanto, o clientelismo significa uma ação de troca entre sujeitos. Essa relação é mediada pelo favor, implicando uma condição de débito a ser cobrado, quem sabe, em período eleitoral. Concorda-se com a autora à medida que se consegue visualizar as relações de política clientelista permearem a política de assistência social no município de Ponta Grossa, que é utilizada como moeda de troca para a manutenção dos laços políticos, principalmente em período eleitoral.

Com as OSCs, não ocorre de maneira diferente, pois o poder da barganha possibilita um duplo acesso às necessidades apresentadas pelos entes. De um lado, busca-se recursos e manutenção do serviço; do outro, busca-se delegar à sociedade civil as atribuições que cabem ao Estado executar. Diante disso, compreende-se que se deve pensar o PPM e as OSCs a partir do conceito ampliado de Estado de Gramsci, no qual sociedade civil e sociedade política (ou Estado estrito) são instâncias separadas didaticamente, porém interligadas, não havendo uma oposição, formando, assim, a figura do Estado Ampliado (Buci-Glucksmann, 1980).

Nesse contexto, o Estado, a partir da visão de totalidade, por meio da direção hegemônica de um determinado grupo, impõe sua dominação, buscando, em articulação com os grupos hegemônicos, atingir o consenso. Portanto, essas relações

de poder têm como um dos elementos centrais buscar o consenso entre os sujeitos, ou ainda, que estes não se oponham ao PPM.

Além disso, é preciso explicitar que parte dessas OSCs tinha como principal objetivo utilizar-se dos recursos públicos para o pagamento da folha de funcionários, manutenção de insumos alimentares e até mesmo a ampliação da estrutura física das OSCs, conforme aponta a fala de 2 (dois) sujeitos entrevistados PPM 2 e PPM 8.

“Então os convênios eram mais ligados para a manutenção de entidade, do que para a manutenção dos serviços e era o Conselho que aprovava o valor, quais as entidades que iam receber o recurso e o número de metas, tudo era decidido pelo próprio Conselho” (PPM 2).

“Todos os convênios antes firmados eram realizados através do Conselho de Assistência Social ou dos outros conselhos. Antes quem aprovava era a plenária do Conselho, a entidade apresentava, a entidade tem que estar cadastrada no Conselho, é colocava dentro do banco de projetos do Conselho, o Conselho aprovando, firmava-se o convênio com a entidade de acordo com a aprovação e apreciação do Conselho de Assistência” (PPM 8).

Neste processo, em que o CMAS realizava a aprovação dos termos firmados entre as OSCs e o PPM, conforme expõe S. C. Silva (2014), os conselhos foram espaços de controle social das políticas públicas, e, entre suas funções, está o zelo pelo devido uso do recurso público. Quando enfraquecidos politicamente, mediante a precária participação por parte dos grupos contra-hegemônicos à ordem burguesa, os conselhos podem se esvaziar de conteúdo ético-político, convertendo-se em espaços operantes de interesses hegemônicos.

Para Gramsci (2017, p. 45):

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica.

Nesse sentido, nem sempre as decisões tomadas nos conselhos são pensadas a partir dos interesses da coletividade. Por vezes, elas se dão a partir dos próprios interesses individuais e/ou corporativos dos representantes. Por isso, ressalta-se a importância de fortalecer mecanismos de transparência e participação efetiva, garantindo que as decisões sejam voltadas para o bem comum e não para benefícios pessoais ou de grupos específicos.

Outro elemento que emergiu na fala dos sujeitos, referente ao contexto anterior ao MROSC, é como era realizada a fiscalização dos convênios, conforme o depoimento do entrevistado PPM 3.

“[...] eles traziam a documentação, mas ele não era tão...a fiscalização não era tão dura como é feita hoje digamos tão forte. A gente verificava a documentação tudo, mas hoje é mais detalhado, com o Marco as coisas ficaram bem mais detalhadas” (PPM 3).

Neste período, embora o processo de fiscalização já contasse com a figura do fiscal de contrato, tratava-se de uma pessoa nomeada pelo PPM, que atuava verificando se o serviço estava sendo executado. Porém, conforme ressalta o entrevistado PPM 3, não se tratava de uma fiscalização efetiva.

O processo de monitoramento das ações realizadas pelas OSCs passou a ser efetivado no município de Ponta Grossa a partir do ano de 2009. Através deste, são monitorados aspectos técnicos, levando-se em consideração questões quantitativas e qualitativas dos serviços. Conforme aponta o Relatório do Programa de Monitoramento da Rede Socioassistencial:

[...] o processo de acompanhamento contínuo, regular, sistemático e permanente para levantamento, registro, compilação e sistematização de dados e informações. O monitoramento da rede socioassistencial disponibiliza informações que permitem a análise do andamento da Política, visando sanar possíveis problemas e encontrar soluções para determinadas demandas (Ponta Grossa, 2010, p. 1).

A função de controle social adquire importância na administração pública, pois é um instrumento democrático que tem como finalidade delimitar o poder e buscar a eficiência por meio da fiscalização, avaliação e monitoramento das ações. Ainda por meio do processo fiscalizatório, pode-se combater irregularidades e outras ilicitudes de natureza diversa (Enap, 2017).

No que se refere às mudanças no processo de fiscalização, após a implantação do MROSC, o fiscal foi substituído pelo gestor de parceria. De acordo com o MROSC, o Art. 2, inciso VI, estabelece que:

[...] gestor: agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização; [...] (Brasil, 2015).

A fiscalização, a partir do MROSC, possui um viés preventivo e qualitativo, tornando o gestor de parceria mais participativo no acompanhamento durante todo o processo. Esta prerrogativa se fundamenta na Constituição Federal de 1988, que assegurou o controle social e a transparência nos gastos públicos. Assim sendo, o gestor público “[...] deve prestar contas na forma da lei, dar transparência aos atos de gestão, informar a população e oferecer condições de participação e fiscalização através do controle social e dos órgãos competentes” (Enap, 2017, p. 13).

Conforme visto no depoimento do entrevistado PPM 3, antes do MROSC, a fiscalização “[...] não era tão dura como é feita hoje, digamos, tão forte”. Conforme a Lei 13.019/2014, o Art. 64 estabelece que a prestação de contas apresentadas pelas OSCs deverá conter elementos que permitam ao gestor de parceria avaliar o andamento ou concluir que seu objeto foi executado, conforme pactuado. Ainda, ressalta a importância da descrição das atividades realizadas e a comprovação de que as metas e os resultados foram alcançados dentro do período da parceria. Cabe também ao gestor de transferência executar as seguintes ações presentes no Art. 64:

§ 1º Serão glosados valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente.

§ 2º Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes.

§ 3º A análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados.

§ 4º A prestação de contas da parceria observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos conforme previsto no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento (Brasil, 2015).

Além disso, além do gestor de parceria, ainda há um aparato fiscalizatório e de controle social, a partir dos demais órgãos (Comissão de Monitoramento e Avaliação, Monitoramento, equipes técnicas dos departamentos da PSB e PSE, Departamento de Transferências Voluntárias Municipais), da controladoria do município, do CMAS e, ainda, do Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Conforme foi possível perceber antes da implantação do Marco no município, destacavam-se questões como a centralidade política nas decisões, a relação de barganha e o apadrinhamento político, a falta de objetivos claros nos convênios e uma fiscalização não ostensiva. Estas foram as principais questões apontadas pelos sujeitos. Observa-se que essas questões refletem o cenário político no qual o MROSC foi criado, marcado pela insegurança jurídica e fragilidade nas relações com as OSCs.

Ademais, considera-se que, com a Lei nº 13.019/2014, houve uma melhoria nos parâmetros para a execução das parcerias entre as OSCs e a administração pública, não obstante esses não tenham contribuído para o rompimento com a perspectiva gerencialista de gestão dos serviços socioassistenciais. Entre as OSCs e as administrações públicas locais, mas que ainda é necessário.

Analisando-se o processo de implantação propriamente dito, emergiram três elementos da empiria: A morosidade por parte do PPM para o início do processo de implantação do MROSC e a sua implantação pelo poder público municipal; a aceleração e a superficialidade das ações realizadas pelo PPM às OSC para as adequações necessárias; e as dificuldades por parte das OSCs para as referidas adequações.

Quanto à questão da morosidade para o início do processo de implantação do MROSC, os depoimentos dos sujeitos apontam que foi um processo bastante demorado e permeado por percalços em razão dos novos parâmetros adotados pela lei 13.019/2014. Essa questão se evidencia nos depoimentos dos seguintes sujeitos: PPM 2, PPM 3 e OSC A:

“O processo de implantação demorou bastante, nós inclusive aderimos no último momento, no último prazo, foi prorrogado, alguns municípios já tinham começado já antes dessa prorrogação e nós fomos no último momento de 2017 não tinha mais outra opção a não ser aderir” (PPM 2).

“[...], mas assim que a Controladoria fez o decreto daí já, digamos que foi na realidade a Controladoria, mais que correu a atras, fez o decreto tudo e já passou para que a Fundação já começasse a implantar. Na realidade, a gente implantou digamos, no último ano, antes de vencer o prazo, porque ele foi criado em 2014 e só foi prorrogando, prorrogando até 2017. Em 2017 daí, nós enquanto Fundação, através da Comissão já providenciou os editais tudo, [...]” (PPM 3).

“A Prefeitura aqui levou um ano e pouquinho para implantar o Marco, até para ela entender o que seria o Marco Regulatório. Então, com obrigatoriedade ninguém pode fugir do assunto” (OSC A).

No que se refere a essa questão da morosidade para o início da implantação do MROSC, nota-se que, dos três sujeitos que apontam essa questão, dois são representantes do PPM, o que mostra que não foi uma opinião isolada de um dos representantes da OSC, e que o próprio poder público consegue visualizar essa questão, atribuindo a morosidade, entre outros elementos, em razão da adesão tardia por parte do município ao referido marco. É preciso considerar também que a Lei 13.019/2014 foi publicada em 1 de agosto de 2014, porém entrou em vigor para a União e os estados em janeiro de 2016.

Conforme o depoimento dos entrevistados, o processo de implantação do MROSC se deu num processo “*de cima para baixo*”, conforme a fala do entrevistado da OSC A:

“É que veja, como veio de cima para baixo, nós tivemos que nos adaptar, foi correr atrás das informações para saber até onde que você tinha direito e até onde você não tinha direito” (OSC A).

A partir da fala do entrevistado OSC A, observa-se que a implantação do MROSC foi um processo verticalizado, no qual as OSCs tiveram que se adaptar às mudanças da lei. Além disso, conforme expõe T. A. Carvalho (2022), houve três anos de adaptações às regras do MROSC, devido à questão do Golpe de Estado de 2016, o que afetou a coordenação nacional do MROSC. Portanto, não foi possível contar com o suporte do Governo Federal. Além disso, observa-se que outras instâncias já estavam requisitando as mudanças e o cumprimento da lei, conforme aponta a fala do entrevistado PPM 1:

“Eu lembro que na época o Tribunal de Contas já estava cobrando a implantação do sistema, de se colocar os Termos no sistema, sendo que os Termos estavam Segundo a lei, era convenio ainda, não era Termo de Colaboração” (PPM 1).

Outra questão apontada no depoimento do entrevistado PPM 4 foi que não houve uma equipe específica para executar a implantação. Dessa forma, a implantação ocorreu a partir dos funcionários que podiam contribuir, e, neste caso, foram os profissionais da gestão da assistência social que assumiram a frente do processo. Observa-se que, para que a implementação ocorresse, eram necessárias as comissões: comissão de elaboração dos editais de chamamento, comissão de seleção, comissão de monitoramento e avaliação. Portanto, foi necessária uma força-tarefa para atender às necessidades da lei, conforme aponta o entrevistado PPM 4:

“Então o que aconteceu, a lei veio e disse tinha que ser feito, o município falou vamos fazer, tem que ser feito, mas não foi designado uma equipe específica para essa ação” (PPM 4).

Ainda é importante considerar que, a partir do MROSC, ocorre uma mudança de paradigma, repercutindo nas OSCs e vinculada à reforma gerencial do Estado iniciada na década de 1990, conforme expõe T.A Carvalho (2022, p. 69): “[...] o gerencialismo público-privado presente nos setores econômico produtivos engendra-

se em definitivo nas relações entre as entidades sem fins lucrativos e o Estado no campo das políticas públicas sociais”.

Observa-se que o PPM aderiu às mudanças no último momento do prazo para a implantação. Os depoimentos a seguir indicam as dificuldades do PPM durante a condução do processo de implantação, dada a sua novidade. O conhecimento técnico e jurídico era exigência para a sua realização.

“O primeiro edital foi bastante difícil, pois nós tivemos que partir do zero, então nós usamos uma minuta que encontramos no próprio governo federal, que como todos os municípios tinham que implantar, a gente obedeceu a essa minuta. Foi bastante complicado, claro que no primeiro edital, a gente teve bastante dificuldade e aconteceram erros que a gente teve que ir aos poucos concertando e arrumando” (PPM 2).

“A dificuldade no processo é imensa, porque você tem que fazer, são as mesmas pessoas fazendo as mesmas coisas e você acaba fazendo algo que você nem domina” (PPM 4).

Neste sentido, reforça-se aqui a importância do domínio da técnica para que se qualifique o processo político. Além disso, ainda havia a questão de que a implantação se daria para toda a rede socioassistencial, majoritariamente composta por OSCs. Todo este contexto se evidencia como elementos desafiadores do referido processo.

Neste contexto, conforme se verifica nos depoimentos, alguns órgãos foram fundamentais, como o Tribunal de Contas do Estado, a Controladoria Municipal e a atuação da equipe técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social, órgão gestor da política de assistência social à época.

Estes foram alguns dos principais atores do processo de implantação do MROSC no município. Além disso, é imprescindível ressaltar a importância das capacitações e dos processos formativos que visam à formação de práticas sociais, viabilizando informações e buscando romper com possíveis visões distorcidas da realidade social. No que se refere ao Estado do Paraná, o Decreto nº 32.819/2018 expõe, no seu Art. 88:

Os programas de capacitação de que trata o art. 7º da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, serão desenvolvidos pela Escola de Governo do Estado do Paraná, universidades, organizações da sociedade civil, órgãos e entidades públicas, priorizando processos formativos conjuntos de gestores e servidores públicos, representantes de organizações da sociedade civil e conselheiros dos conselhos de políticas públicas e de direitos (Paraná, 2025, p. 1).

Dessa forma, cabe ao poder público oferecer as capacitações em nível municipal, podendo também contar com a Escola de Governo para a realização do processo formativo, garantindo a qualificação contínua dos profissionais e o aprimoramento dos serviços.

Quanto às necessárias adequações por parte das OSCs, a partir dos novos parâmetros previstos pelo MROSC, o entrevistado OSC A afirma que não houve esclarecimento sobre como o processo se daria. Nas suas palavras: *“Não, não teve... não houve divulgação, não houve esclarecimento, [...]”* (OSC A). Discordam desta visão outros 5 (cinco) sujeitos, sendo três representantes de OSCs e 2 (dois) do PPM, os quais relatam a realização de capacitações, por parte do PPM, para os funcionários e para as OSCs:

“Sempre (do poder público), a gente emprestou o espaço, para acontecer algumas formações, mas sempre eles que chamaram, não a gente” (OSC B)

“A gente foi chamado para reuniões, veio advogado, veio gente, porque era novo para todo mundo. Mas foi muito mais difícil para a gente que não tinha um corpo técnico a altura de todas as instituições” (OSC E).

“Teve várias capacitações do Tribunal de Contas, uma vez que o sistema é dele né, e mais” (PPM1).

“E algumas capacitações, tanto para a equipe da gestão quanto para as entidades. Foi feito mais de uma capacitação, claro que também nem todas as capacitações foram a contento né. Falava-se por cima e ninguém sabia muito do Marco, acaba que você não absorve tanto aquilo que você não sabe. Mas teve mais de uma capacitação, teve encontro de discussão e a explanação de como iria se dar isso, foi discutido isso com as entidades” (PPM 4).

Conforme aponta o PPM 4, as capacitações realizadas eram mais informativas, superficiais e explicavam o que a lei requisitava e não como seria toda a logística do processo.

“Porque capacitação é mesmo superficial, porque vem ali alguém te diz como que faz em 4 horas, uma capacitação em 4 horas. Então não teve uma sequência de capacitação dizendo cada etapa do processo, foi passado de forma geral, ampla. Daí as equipes, com muitas dificuldades foram fazendo e o processo...o primeiro edital saiu com um monte de erros, com muitas dificuldades de ambas as partes” (PPM 4).

Mediante o exposto sobre as capacitações e a divulgação do processo, pode-se inferir, a partir do conjunto dos depoimentos, que elas foram realizadas, mas de forma que não esclareceu todas as questões sobre o processo, tornando-se parcialmente inócuas, como demonstrou o depoimento do OSC A.

Observa-se, como elementos geradores das dificuldades, a falta de equipe técnica adequada por parte das OSCs, essencial para o aprendizado das questões técnicas emergentes; a superficialidade das capacitações; o fato de se tratar de um conhecimento novo; e a abordagem genérica das capacitações, fatores que desencadearam as dificuldades vivenciadas no processo, tanto pelo PPM quanto pela OSC.

As primeiras capacitações referentes ao MROSC ocorreram nos anos que antecederam a sua implantação. De acordo com os registros no CMAS³⁵ de Ponta Grossa, na ata 255 de 04/11/2014, foi notificado sobre a capacitação que ocorreu sobre o MROSC no dia 30/10/14. Na ata 262, de 28/05/2015, foi notificado o convite da Cáritas para um seminário sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que aconteceu no dia 12/06/2015, às 13:30 h, no auditório da OAB.

A palestra foi ministrada pelo senhor Agnaldo Lima. Na ata 266 de 02/10/2015, foi informado que no dia 30/10/2015 iria ocorrer a palestra com o tema: “Certificações e Aspectos Tributários do Terceiro Setor”, na sede da OAB, das 14 às 17 horas, com o palestrante advogado Leandro Souza. Na ata 278, do dia 25/08/2015, foi comunicado que a Divisão de Monitoramento estaria promovendo um curso sobre o Marco Regulatório nos dias 19 e 20 de setembro do mesmo ano.

Verifica-se que o processo de implantação do MROSC foi um processo difícil tanto para os funcionários da PPM quanto para as OSCs, entre outros fatores, conforme visto anteriormente, também pelas novidades que nele estavam contidas. Tais dificuldades são destacadas também pelo entrevistado PPM 2, que, além de enfatizá-las, aponta a questão da criação dos decretos municipais e faz um relato de como ocorreu no município:

“Mas nós fizemos, tanto a Secretaria na época, que era a Secretaria Municipal de Assistência Social quanto Conselhos fizemos capacitações para essas entidades. Foram três momentos de capacitações, que a gente chamou as instituições com profissionais que eram especializados nessa área, para passar essas informações para as instituições de como seria feito. Nós também fizemos enquanto Secretaria decretos que regulamentam como os serviços deveriam serem executados para deixar tudo isso normatizado. Daí foi feito reunião com as entidades, foi explicado todo esse formato. Tudo isso antes de lançarmos o primeiro edital que foi lá no final de 2017. Então houve todo um preparo, não foi algo que chegou de repente” (PPM 2).

³⁵ Disponível em: https://cmas.pontagrossa.pr.gov.br/?page_id=326. Acesso em: 05 mar. 2025.

Dentre as normativas técnicas realizadas pelo PPM e que foram citadas pelo entrevistado PPM 2, estão:

Quadro 13 - Normatizações técnicas do PPM voltadas à operacionalização dos serviços socioassistenciais após o MROSC

DECRETO	ATRIBUIÇÃO
Decreto Municipal nº 13.060/2017	Estabelece as regras e os procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil.
Decreto Municipal nº 13.522/2017	Disciplina a padronização dos serviços de Proteção Social Básica para a celebração de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.
Decreto Municipal nº 13.523/2017	Disciplina a padronização dos serviços de atendimento da rede socioassistencial de Proteção Social Especial de Média Complexidade para a celebração de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.
Decreto Municipal nº 13.524/2017	Disciplina a padronização dos serviços de acolhimento da rede socioassistencial de Proteção Social Especial de Alta Complexidade para a celebração de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Fonte: A autora

Outro elemento dificultador do processo de adequação das OSCs aos parâmetros do MROSC refere-se à ausência de um trabalho articulado entre as equipes técnicas, administrativas e as diretorias das referidas organizações para a circulação das informações e conhecimentos trabalhados nas capacitações, o que dificulta a coesão do trabalho nessas instituições.

Desse modo, é fundamental que as diferentes equipes atuantes nas organizações participem ativamente desse processo, desde o planejamento até a prestação de contas ao PPM, pois todas são relevantes para o desenvolvimento do trabalho, considerando suas múltiplas dimensões, sejam elas técnicas, administrativas ou políticas, sendo essencial para a qualidade da oferta do serviço prestado. Dessa forma, a tomada de decisão e a consequente elaboração do plano de trabalho da organização não podem ser delegadas apenas ao diretor, ao contador ou à equipe administrativa.

Diante disso, destaca-se a importância do trabalho multiprofissional. Compreende-se como multiprofissional a relação entre diferentes profissionais, cada um com uma área específica de atuação, que contribuem coletivamente para o atendimento de necessidades. Essa perspectiva de trabalho, voltada para uma gestão

democrática e participativa, tem como objetivo aumentar a transparência e eficiência dos governos, o controle social e a luta contra a corrupção. A gestão democrática evoca uma administração ativa e capaz de promover um diálogo constante com todos os envolvidos

Assim, a gestão participativa deve ser buscada pelas OSCs, com vistas a atender as necessidades e demandas que surgem no trabalho. Para isso, é preciso articular quatro questões: informação, diálogo, deliberação e senso de comunidade. Além disso, a gestão participativa prevê a coordenação de interesses, a partilha e disseminação de informações, sendo responsabilidade de todos os envolvidos; a gestão do conhecimento e a resolução de conflitos; o apoio às decisões coletivas e o monitoramento

De acordo com Nogueira (2005), houve uma preocupação com a aparelhagem do Estado, a maneira de funcionamento da administração pública, os modelos de gestão, o teor das políticas sociais e a organização capaz de gerar legitimidade e regimes democráticos. Assim:

[...] foi-se perdendo a convicção de que o Estado poderia ser reformado rapidamente a partir de parâmetros tecnocráticos e economicistas, indiferentes à 'dimensão humana' e concentrados exclusivamente na obtenção de ganhos fiscais, contenção de despesas e enxugamento administrativo (Nogueira, 2005, p. 85).

A partir dessa perspectiva voltada para a ética da política, pode-se pensar em modelos de gestão democrática e participativa, buscando alcançar uma sociedade civil politizada, capaz de influenciar as decisões políticas, participar de debates e pressionar o Estado a responder às demandas sociais.

É preciso que o responsável técnico e os demais trabalhadores participem coletivamente desse processo. A partir dos novos parâmetros, cada serviço passou a contar com um responsável técnico, profissional encarregado da execução do serviço. Desse modo, as OSCs tiveram que seguir as orientações desses profissionais, o que mudou a dinâmica das relações de poder no contexto das referidas organizações. Antes do MROSC, o poder de decisão sobre todo o processo de execução do serviço ficava muito mais centralizado nas direções ou coordenações.

Para o entrevistado PPM 5, as OSCs carecem de informações técnicas:

“Eu vejo assim, eu acho que elas (entidades) têm mais dificuldades em relação as informações técnicas. Porque tem muita coisa que as entidades não concordam, eu acho que eles tinham que ter mais, como posso te dizer... esclarecimento. Eu acho que tem muitas coisas que eles têm dificuldades em superar as suas dúvidas sabe” (PPM 5).

Essas dificuldades em relação às informações técnicas estão diretamente relacionadas à necessidade de capacitações específicas para os trabalhadores. A qualificação na prática profissional é inerente ao processo de aprimoramento contínuo, sendo essencial para garantir que os profissionais possam atuar de forma eficaz e atender adequadamente às demandas da população. Além disso, é importante que as capacitações sejam contínuas e pertinentes ao trabalho e à realidade social.

No âmbito municipal, um órgão importante de formação dos trabalhadores do SUAS é o Núcleo Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (NEP/SUAS), o qual foi instituído no dia 4 de julho de 2018, por meio do Decreto 14.580/2018, objetivando o planejamento e a implementação de ações de formação e capacitação da Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social no âmbito da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa (FASPG).

O Decreto Municipal 24.447, de 3 de janeiro de 2025, estabelece as diretrizes e normativas para as Qualificações Profissionais no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Município de Ponta Grossa, o que representou um avanço no que se refere à unificação e centralidade das capacitações para o município, fortalecendo o NEP/SUAS como órgão responsável pela coordenação e execução da educação permanente no âmbito do SUAS na esfera municipal.

Nesse sentido, o poder público poderia dispor de recursos humanos para realizar o assessoramento das organizações ou fortalecer as relações com as organizações que possam vir a executar esse trabalho, amparado pela Resolução do CNAS n.º 27, de 19 de setembro de 2011, e pela Resolução CNAS n.º 182, de 13 de fevereiro de 2025, que estabelece diretrizes e parâmetros para os serviços e programas de assessoramento, defesa e garantia de direitos no âmbito do SUAS.

Sabe-se que as OSCs, antes da implantação do MROSC, tinham uma metodologia própria de trabalho. A partir do MROSC, foram obrigadas a se enquadrar nas exigências por ele preconizadas, o que demandou também abertura para as mudanças previstas. No entanto, a partir do depoimento do sujeito PPM 8, foi possível

identificar que, além das dificuldades inerentes ao processo, houve também resistência por parte de algumas equipes das OSCs ao processo de implantação do MROSC.

“Assim, teve várias dificuldades que a gente vê até hoje que algumas são as resistências de algumas equipes das entidades, porque não é simples...o Marco para a gente fazer uma comparação, o Marco Regulatório ele compara muito a um processo licitatório e dentro do processo licitatório a gente tem os percalços que a gente assim não tem escolha, é questões legais. E isso, as vezes algumas equipes têm alguma resistência de entender por que é questão legal. Então essa é uma grande resistência do entendimento da lei, de você passar por todo esse processo. A gente entende que o serviço tipificado da assistência é um serviço que trabalha diretamente com a pessoa, com o ser humano. Daí a gente entende que tem coisas que são excepcionais e que a gente deve levar em consideração, mas a rigor, no geral a gente precisa ter a questão legal muito bem definida e muito bem com um entendimento muito balizado porque tudo isso depende do nosso entendimento para poder executar da forma que tem que ser conforme o município é cobrado em relação a legislação” (PPM 8).

A partir do depoimento do sujeito PPM 8, é possível verificar que, embora existissem resistências por parte das OSCs quanto às adequações exigidas pelo MROSC, fica nítido o posicionamento do PPM 8 quanto às cobranças para que sejam cumpridas as questões legais. O que se põe como resistência ao processo pode ser compreendido sob a perspectiva da carência na formação das OSCs quanto aos assuntos correlatos.

Deste modo, uma forma de romper com as dificuldades e resistências seria trabalhar a partir de processos educativos que busquem a produção de um conhecimento crítico dos sujeitos envolvidos, o qual esteja vinculado à materialização de um fundamento ético-político centrado na defesa do estatuto da assistência social enquanto política pública, o que não se faz descolado do domínio das questões técnico-burocráticas inerentes à administração pública e de uma instrumentalização voltada à efetivação de práticas emancipatórias (Luiz, 2005).

Conforme expõe Luiz (2005), a partir da perspectiva gramsciana, para que seja emancipatória a prática social, política e/ou profissional, ela deve possuir uma dimensão pedagógica voltada para a construção de uma nova cultura contra-hegemônica, a qual não se faz desvinculada do compromisso de elevar as classes subalternas ao protagonismo social. O acesso ao conhecimento é um elemento fundamental na elevação intelectual e moral dos diferentes sujeitos presentes tanto na sociedade civil quanto na sociedade política.

É preciso salientar que a Política de Assistência Social deve ser a balizadora de todo o processo envolvendo as ações de parceria do poder público com as OSCs.

As políticas públicas são ações que asseguram direitos, portanto, devem ser realizadas no tempo infinito, à medida que a dignidade é um direito atemporal, conforme aponta Meira, Saraiva e Santos (2022, p. 151):

[...] é a permanente oferta da prestação de um serviço que produz a certeza de que as necessidades coletivas essenciais serão atendidas. Isso implica dizer, de pronto, que os serviços públicos são atividades típicas do Estado, mesmo quando realizados por seus delegados/parceiros, pois estes devem respeitar normas e controles estatais.

Disso decorre que, ao refletir sobre este processo de terceirização dos serviços socioassistenciais, seja pela execução tanto pelo poder público quanto pelas OSCs, reflete-se sobre a questão da eficácia e eficiência da burocratização do Estado. Conforme apontam Meira, Saraiva e Santos (2022, p. 156), cria-se um ambiente híbrido, onde a política pública é executada por agentes privados que adquirem uma “função pública” de suas ações. Nas palavras dos autores:

[...] as características dessa oferta, cujo objetivo é a materialização do direito social, garantidor da proteção social, se diferenciam entre o que seja público e o que seja privado, mesmo em se tratando do mesmo serviço, da mesma rede socioassistencial, do mesmo Sistema Único de Assistência Social.

Concorda-se com os autores, na medida em que, na visão dos usuários da assistência social, os serviços prestados pelas OSCs podem ter uma aparência de serviço privado. Isto é, ao encaminhar o usuário para uma OSC, ele pode desconhecer que esse órgão realiza um serviço de função pública e recebe recursos públicos. Por isso, é fundamental a realização de um trabalho socioeducativo junto aos usuários da política de assistência, para que compreendam os direitos que lhes são assegurados por meio dessa política pública.

Desse modo, a defesa do SUAS deve ser a principal bandeira na área de assistência social, pois é inegável o papel que o SUAS possui, sendo um sistema que operacionaliza a assistência social, com o objetivo de promover a proteção social e garantir a inclusão e o acesso dos sujeitos ao atendimento de suas necessidades.

A partir dessa consideração, é importante ressaltar o papel do Estado na promoção de ações que potencializem a participação da sociedade civil, numa perspectiva crítica, eticamente e politicamente posicionada, em direção à democratização da gestão das políticas públicas no país. O Estado, conforme a perspectiva gramsciana, não é apartado da sociedade. Ao contrário, o Estado

ampliado compõe e perpassa os espaços da vida social, incluindo as entidades organizativas, sejam estas relacionadas aos grupos dominantes e/ou subalternos.

Essas entidades não estão separadas do Estado, mas incorporam as definições políticas. Dessa maneira, os impulsos dos subalternos, ao se transformarem ou se conformarem por meio de revoluções passivas, possibilitam as condições de reprodução e de acumulação capitalista numa dinâmica extensa e complexa (FONTES, 2018).

Para Gramsci (2017), na disputa por uma nova hegemonia, é necessário transcender os interesses egoísta-corporativos, atingindo-se outro nível na correlação de forças, que leve em consideração níveis mais amplos de solidariedade entre os diferentes grupos sociais, cuja dimensão ético-política seja levada em consideração pelos grupos que disputam o poder de direção societária.

Nesse processo, a sociedade civil tem seu papel. E, a depender de sua capacidade organizativa e da incorporação dos interesses dos subalternos, ela pode desequilibrar as relações de poder em favor destes. Semeraro (2006, p. 102-103) aponta que

...

[...] a sociedade civil não é apenas o território exclusivo da burguesia reservado para as suas iniciativas econômicas e a estruturação da sua hegemonia no mundo moderno. Gramsci percebe que este espaço pode, também, transformar-se em uma arena privilegiada onde as classes subalternas organizam as suas associações, articulam as suas alianças, confrontam os seus projetos ético-políticos e disputam o predomínio hegemônico.

Essa questão é marcada pela passagem da estrutura para a superestrutura, constituindo o momento em que as ideologias se transformam em partido, adquirem unidade e elevam a luta para um plano universal. Portanto, trata-se da constituição da hegemonia de um grupo social diverso.

Entretanto, conforme visto, esse processo possui alguns graus de consciência política, devendo-se superar os interesses econômicos corporativos para atingir o momento ético-político, num processo de catarse:

Esta é a fase mais estritamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é a fase em que as ideologia geradas anteriormente se transformam em 'partido', entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das

quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano 'universal, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados (Gramsci, 2017, p. 38).

Para Schlesener (2020), a dimensão política da educação é definida a partir da compreensão da hegemonia como o exercício do poder efetivado por meio da coerção e do consenso, do domínio e da direção intelectual e moral. Portanto, para a autora, a formação da vida se faz a partir do processo histórico no qual são criadas relações de poder e percepção da realidade, de acordo com os objetivos do modo de produção. Logo, a luta por uma nova hegemonia depende da formação de uma nova visão de mundo, a partir da qual a linguagem tem como finalidade:

[...] apropriar-se de seus significados históricos para formar a própria concepção de mundo. Trata-se de criar um modo de pensar que coincida com o sentir, que permita entender, explicitar e superar as contradições vividas e fazer a crítica ao modo de pensar hegemônico. Trata-se de um trabalho gigantesco ante a atuação sistematizada e contínua dos meios de comunicação de massa, que atingem em cheio as classes populares (Schlesener, 2020, p. 11).

Segundo Luiz (2005), a revolução processual e a emancipação social dos indivíduos e grupos ocorrem a partir de processos intermediários, que são as “rupturas moleculares”, quando há espaços que priorizem a elevação cultural das massas, o desenvolvimento de perspectivas críticas, a ocupação de posições estratégicas na sociedade civil e na sociedade política e a efetivação de práticas educativas que mobilizem a participação ativa dos grupos na sociedade.

Por meio dessa compreensão, buscou-se analisar a implantação do MROSC no município de Ponta Grossa, observando que o poder público deve fomentar continuamente processos educativos junto à coletividade que compõe o SUAS, buscando formas de superação das dificuldades dos sujeitos e organizações envolvidos, tendo como objetivo a garantia dos direitos do usuário da Política Pública de Assistência Social. A sociedade civil também não é isenta dessa responsabilidade.

É necessário fomentar, em suas bases, processos educativos emancipatórios, seja na direção do fortalecimento técnico, político e ético de suas organizações, seja também no fortalecimento das capacidades individuais e coletivas da população atendida por seus serviços, sem perder de vista, nesse processo, que a luta pela emancipação dos indivíduos sociais não se esgota na defesa dos direitos e das

políticas públicas, mas depende estruturalmente da superação da sociabilidade burguesa e do modo de produção capitalista.

Ou seja, trata-se de um problema que não se esgota na superestrutura, mas reside na relação desta com a base, com a estrutura, e se desenvolve por meio de processos de luta ao longo do processo histórico.

3.2 ANÁLISE DA (RE)CONFIGURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

Ponta Grossa é considerada um município de grande porte (de 100.001 até 900.000 habitantes), pois, de acordo com o IBGE (2024), possui 372.562 habitantes, sendo o 4º maior município do estado do Paraná³⁶. No que se refere ao perfil populacional de Ponta Grossa, a maioria da população reside na zona urbana, correspondendo a 98% do total, sendo composta por 147.731 homens e 157.002 mulheres. Apenas 2% da população vive na zona rural, sendo 3.631 homens e 3.247 mulheres.

Quanto aos aspectos censitários de idade e sexo, a maior parcela da população encontra-se na faixa etária de 15 a 64 anos, totalizando 128.242 mulheres e 121.348 homens. De acordo com o Ipardes (2024), a maioria da população se autodeclara branca (257.676), seguida por pretos (13.382), amarelos (1.257), pardos (85.748) e indígenas (298), enquanto 13 pessoas não declararam sua cor.

Em relação às pessoas com deficiência, a pesquisa revelou que 65.081 indivíduos possuem pelo menos uma das deficiências investigadas, sendo: visual (48.022), auditiva (15.213), física ou motora (21.045) e mental e/ou intelectual (4.232). Além disso, 57 pessoas não declararam essa informação. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Ponta Grossa é 0,763, superior ao do estado do Paraná, que é 0,749.

De acordo com o Índice de Desafios da Gestão Municipal (IDGM, 2021), que analisa 15 indicadores dentro de quatro categorias — educação, saúde, saneamento e segurança — Ponta Grossa ocupa o 39º lugar no ranking das 100 cidades analisadas, com um IDGM de 0,669. O município perdeu 9 posições na última década e 8 em comparação com o último ano. A melhor classificação foi na categoria

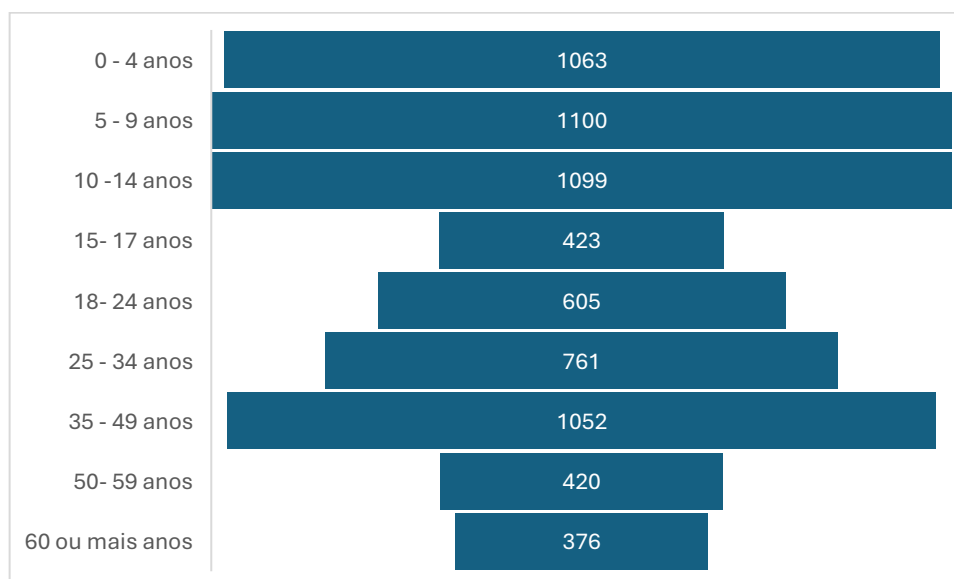
³⁶ Note-se que, considerando os dados do IBGE de 2022 para os dados de 2024, houve um aumento populacional de 14.191 no município de Ponta Grossa no período.

saneamento e sustentabilidade, enquanto perdeu posições em educação, segurança e saúde.

O Índice de Gini, que mede a concentração de renda domiciliar per capita, foi de 0,5437 em 2010. Comparando-se com os dados de 1991 (0,5644) e 2000 (0,5761), houve uma pequena redução na desigualdade de renda ao longo dos anos. No entanto, o índice ainda é considerado alto, refletindo a persistência da desigualdade social no município. No que se refere ao total da população em extrema pobreza, o Relatório de Programas e Ações do MDS, com base nos dados do IBGE de 2010, aponta que são 6.899 pessoas, sendo 2.163 pessoas na faixa etária de 0 a 9 anos, 605 pessoas entre 18 e 24 anos e 376 pessoas com mais de 60 anos.

O Gráfico 2 apresenta a população em extrema pobreza por faixa etária.

Gráfico 2 - População em Extrema Pobreza por faixa etária Segundo Censo Demográfico – Ponta Grossa – 2022



Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?codigo=411990&aM=0>. Acesso em: 14 fev. 2025.

Segundo as informações sobre o Cadastro Único em Ponta Grossa, são 49.564 famílias cadastradas, das quais 16.073 estão em condições de pobreza, 12.145 vivem em situação de baixa renda e 21.346 vivem com renda per capita acima de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo. Os dados apresentados indicam que, até fevereiro de 2025, 118.224 pessoas foram inseridas no Cadastro Único, sendo 40.541 pessoas em situação de pobreza, 36.169 pessoas que vivem de baixa renda e 41.417 pessoas que vivem com renda per capita acima de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo. Conforme os quadros abaixo:

Tabela 3 - Número de famílias cadastradas no Cadastro Único em Ponta Grossa

FAMÍLIAS CADASTRADAS	49.564
Famílias em situação de pobreza	16.073
Famílias em situação de baixa renda	12.145
Famílias com renda per capita mensal acima de ½ salário-mínimo	21.346

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?codigo=411990&aM=0>. Acesso em: 14 fev. 2025.

A partir dos dados apresentados na Tabela 3 observa-se que o número de famílias em situação de pobreza, com renda per capita mensal acima de meio salário-mínimo, é o maior estrato populacional entre as famílias cadastradas no Cadastro Único no município. Entretanto, é preciso salientar que são 21.346 famílias vivendo com R\$218,01 a meio salário-mínimo, o que não deixa de evidenciar a vulnerabilidade social e econômica dessas famílias.

Tabela 4 - Número de pessoas cadastradas no Cadastro Único em Ponta Grossa

PESSOAS CADASTRADAS	118.227
Pessoas em situação de pobreza	40.541
Pessoas em situação de baixa renda	36.169
Pessoas com renda per capita mensal acima de ½ salário-mínimo	41.517

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?codigo=411990&aM=0>. Acesso em: 14 fev. 2025.

Referente ao perfil do Cadastro Único por Grupos Populacionais Tradicionais Específicos, no período de janeiro e fevereiro de 2025, foram cadastradas 2.555 famílias no Cadastro Único e 2.025 famílias no BPC. Houve, ainda, o cadastramento do público que coleta material reciclável (1.184) e BPC (978), e pessoas em situação de rua, Cadastro Único (943) e BPC (831), conforme a Tabela 5, a seguir:

Tabela 5 - Cadastro Único por Grupos Populacionais Tradicionais Específicos em Ponta Grossa.

GRUPOS FAMILIARES	FAMÍLIAS CAD. JAN./2025	FAMÍLIAS BPC FEV./2025

Indígenas	5	4
Ciganos	10	8
Quilombolas	46	27
Ribeirinhos	0	0
Extrativistas	0	0
Pescadores artesanais	2	1
Agricultores familiares	59	27
Assentados da Reforma Agrária	136	81
Acampados	49	30
Pessoas em situação de rua	943	831
Atingidos por empreendimentos de infraestrutura	1	1
Coletores de material reciclável	1.184	978
Beneficiários do Programa Nacional do Crédito Fundiário	0	0
Famílias de presos do sistema carcerário	477	364
Famílias pertencentes a comunidades de terreiro	3	2
Total	2.555	2.025

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?codigo=411990&aM=0>. Acesso em: 14 fev. 2025.

No que se refere ao Bolsa Família, o número total de beneficiários até fevereiro de 2025 foi de 93.675, e o número de famílias foi de 18.114. Já o BPC, 95% da população que recebe este benefício está inscrita no Cadastro Único. O total de pessoas que recebeu até dezembro de 2024 foi de 6.927, sendo 3.695 pessoas com deficiência e 3.232 pessoas idosas, conforme a Tabela 6, a seguir:

Tabela 6 - Total de beneficiários do BPC (comparativo 2023 a 2024) em Ponta Grossa

	BENEFICIÁRIOS	REPASSADO EM DEZ./2024	REPASSADO EM 2024	REPASSADO EM 2023
Pessoas com Deficiência	3.695	R\$5.217.538,04	R\$59.321.858,31	R\$48.595.307,62
Idosos	3.232	R\$4.565.185,09	R\$53.231.956,14	R\$44.544.803,63
Total	6.927	R\$9.782.723,13	R\$112.553.814,45	R\$93.140.111,25

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?codigo=411990&aM=0>. Acesso em: 14 fev. 2025.

A rede municipal de assistência social de Ponta Grossa é constituída por 11 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 1 (um) Unidade Móvel do CRAS,

2 (dois) Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), 1 (um) Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro Pop), 1 (um) Acolhimento Municipal para Adolescentes (AMA), 1 (um) Casa de Acolhimento para Mulheres Vítimas de Violência e a Família Acolhedora, conforme a Tabela 7:

Tabela 7 – Serviços da Rede Socioassistencial de Ponta Grossa ofertados por Unidades Públicas (2024)

PROTEÇÃO SOCIAL	UNIDADE PÚBLICA	FAMÍLIAS REFERENCIADAS
Proteção Social Básica	CRAS 31 DE MARÇO	6495
	CRAS NOVA RÚSSIA	5265
	CRAS CARÁ CARÁ	4236
	CRAS JD CARVALHO	4381
	CRAS CEL CLÁUDIO	4708
	CRAS VILA XV	5052
	CRAS JD PARAÍSO	7812
	CRAS SABARÁ	4826
	CRAS VILA IZABEL	5495
	CRAS SANTA LUZIA	3628
	Acompanhamento Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)	
Proteção Social Especial – Média Complexidade	CREAS I	127
	CREAS II	191
	CENTRO POP –	774
	Abordagem Social	687
Proteção Social Especial – Alta Complexidade	AMA - ABRIGO MUNICIPAL DE ADOLESCENTES	-
	FAMÍLIA ACOLHEDORA	-
	CASA CORINA PORTUGAL	-

Fonte: A autora

No mês de junho de 2024, foi inaugurado, em Ponta Grossa, mais um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) — Cândida de Jesus Costa ("Candinha") — localizado na região do Costa Rica.

Conforme o Tabela 7, o número de famílias referenciadas no CRAS Jardim Paraíso e no CRAS 31 de Março excede a capacidade de atendimento de um CRAS, que é de 5.000 famílias. Diante dessa demanda, o poder público municipal propôs a abertura do CRAS "Candinha", que, atualmente, possui 2.841 famílias referenciadas (dados de março de 2025).

De acordo com o Relatório de Pesquisa intitulado *Fome e Pandemia: um estudo em Ponta Grossa*, elaborado pelo Núcleo de Pesquisa Questão Ambiental, Gênero e Pobreza da Universidade Estadual de Ponta Grossa (2022), os resultados indicaram que 94% das famílias atendidas pelos CRAS estavam em situação de pobreza e 76% em extrema pobreza.

A seguir, a Tabela 8 apresenta a renda per capita das famílias, com base em dados do Cadastro Único, coletados em janeiro de 2024.

Tabela 8 - Pessoas cadastradas no CadÚnico, com dados extraídos no mês de janeiro de 2024, separadas por território de abrangência de cada CRAS e por faixa de renda.³⁷

CRAS	QUANTIDADE	ATÉ R\$109,00	R\$109,01 ATÉ R\$218,00	R\$2018,01 ATÉ ½ SM*	ACIMA DE ½ SM	MÉDIA R\$	MEDIANA R\$
Santa Luzia	9422	1922	1832	3021	2647	554,45	362,00
Vila XV	11806	2524	1646	3382	4254	670,27	452,00
31 de março	16614	4371	1984	4784	5475	623,60	424,00
Cel. Claudio	11358	1729	1569	3793	4269	704,72	524,00
Vila Izabel	13542	3109	1552	3912	4969	667,15	466,00
Nova Rússia	12353	3518	1809	3577	3449	543,57	333,00
Jd. Paraíso	19031	4313	2546	5383	6789	653,22	465,00
Jd. Carvalho	9185	2156	913	2341	3775	761,40	550,00
Cará Cará	10525	2129	1339	3220	3837	678,42	498,00
Sabará	11688	1533	1598	4006	4551	714,78	550,00
Total	125524	27304	16788	37419	44013	657,16	550,00

Fonte: PONTA GROSSA. “Estudo para implantação de novas unidades de CRAS – 2024. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2024/09/estudo-para-subsidiar-novos-cras-ponta-grossa-jul-ago20241.pdf>. Acesso em: 07 mar.2025.

³⁷ De acordo com o “Estudo para implantação de novas unidades de CRAS – 2024”, realizado pela Divisão de Vigilância Socioassistencial da FASPG, o CadÚnico foi dividido em 4 faixas, de acordo com a renda, sendo: R\$109,00 (situação de extrema pobreza); R\$109,01 a R\$2.018,00 (situação de pobreza); R\$2.018,01 a meio salário-mínimo (baixa renda); e acima de meio salário-mínimo.

Os dados apresentados na Tabela 8 mostram que as três maiores quantidades de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza (com renda de até R\$109,00) estão situadas no território de abrangência do CRAS da 31 de Março (4.371); em segundo lugar está a população atendida pelo CRAS Jardim Paraíso (4.313), e em terceiro lugar, a população atendida pelo CRAS Nova Rússia (3.518).

Observa-se que o CRAS com a maior população atendida é o CRAS do Jardim Paraíso, porém este CRAS possui um número menor de pessoas em situação de pobreza extrema. Já o CRAS 31 de Março apresenta um índice mais elevado de pobreza extrema em relação aos demais.

Conforme a análise apresentada no estudo, ressalta-se a distinção entre média e mediana para análise dos dados. A média é o valor obtido pela soma de todos os valores dividida pela quantidade total de valores, sendo influenciada por valores extremos. Em contrapartida, a mediana é o valor central de um conjunto de valores organizados em ordem crescente, sendo útil para analisar dados assimétricos, pois indica que metade dos valores está acima e a outra metade está abaixo deste valor.

A comparação entre a média e a mediana fornece uma medida da assimetria da distribuição dos valores. Deste modo, ao comparar as duas, o estudo concluiu que:

[...] a média e a mediana de tais territórios, observa-se que em todos os casos a média é maior do que a mediana. Isso significa que os valores de renda mais altos estão distantes dos valores centrais da distribuição de renda, indicando que a maior parte da população do território possui uma renda abaixo do valor da média. A diferença maior se encontra no CRAS Vila XV (R\$218,27), com uma diferença de R\$210,57 para o território do Nova Rússia, R\$201,15 para o Vila Isabel, R\$199,60 para o Vila Isabel e R\$192,45 para o Santa Luzia (Ponta Grossa, 2024, p.11).

A partir disso, verifica-se que a região do CRAS da Nova Rússia possui uma mediana de R\$333,00, seguida pelo CRAS da Santa Luzia, com R\$362,00, e em terceiro lugar, o CRAS da 31 de Março, com R\$424,00. Referente ao perfil das famílias atendidas pelos CRAS, os Registros Mensais de Atendimento (RMA) apresentaram os seguintes dados:

Tabela 9 – Perfil das famílias atendidas no CRAS- 2024

FAMÍLIAS ACOMPANHADAS NO PAIF	TOTAL	CARÁ CARÁ	CEL. CLAUDIO	JD. CARVALHO	JD. PARAÍSO	NOVA RÚSSIA	SABARÁ	STA. LUZIA	VILA IZABEL	31 DE MARÇO	VILA XV
Total de famílias PAIF	1110	97	219	41	135	121	79	78	112	155	73
Total de famílias inseridas no PAIF	387	10	22	7	46	130	48	21	74	12	17
Famílias em extrema pobreza	304	6	56	10	51	7	35	24	12	103	0
Famílias beneficiária do Bolsa Família	447	7	72	13	68	57	44	36	39	111	0
Famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil	5	0	1	0	1	0	1	1	1	0	0
Famílias com imigrantes	4	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0
Famílias com pessoas idosas	101	3	34	0	16	21	6	13	3	5	0
Famílias com pessoas com deficiência	61	0	42	0	0	0	16	16	5	2	0
Famílias referenciadas no PAIF	Total	Cara cará	Cel. Claudio	Jd. Carvalho	Jd. Paraíso	Nova Rússia	Sabará	Sta. Luzia	Vila Isabel	31 de março	Vila XV
Famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil	22	0	3	0	0	0	0	11	0	8	0
Famílias com imigrantes	107	0	12	0	0	0	1	0	0	80	14
Famílias com refugiados	61	0	42	0	0	0	1	0	0	3	15

Fonte: PONTA GROSSA. “Estudo para implantação de novas unidades de CRAS – 2024. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2024/09/estudo-para-subsidiar-novos-cras-ponta-grossa-jul-ago20241.pdf>. Acesso em: 07 mar.2025.

Conforme os dados apresentados na Tabela 9, verifica-se que o CRAS com maior número de famílias no PAIF é o CRAS Cel. Cláudio, com 219 famílias. O CRAS 31 de Março ocupa o segundo lugar, com 155 famílias, seguido pelo CRAS Jardim Paraíso, com 135 famílias. Esses números indicam que tais territórios apresentam maior vulnerabilidade socioeconômica.

No que se refere às situações envolvendo crianças e adolescentes em trabalho infantil, os dados apresentados pelos CRAS apontam que 22 famílias se encontram referenciadas, distribuídas da seguinte forma: 11 no CRAS Santa Luzia, 8 no CRAS 31 de Março e 3 no CRAS Cel. Cláudio (Ponta Grossa, 2024). A partir desses dados, pode-se inferir que esse número ainda é baixo, considerando o porte territorial do município.

Salienta-se que a marcação no Cadastro Único é realizada pelo entrevistador, com base na percepção de que há alguma situação de trabalho infantil na família. Caso essa percepção exista, a família é inserida no Cadastro Único. Dessa forma, observa-se que há falhas no processo de marcação, uma vez que ele depende da interpretação subjetiva do entrevistador sobre o fenômeno do trabalho infantil. Portanto, é fundamental fortalecer a capacitação dos entrevistadores do Cadastro Único, garantindo que possuam um conhecimento mais amplo e preciso sobre as questões relacionadas ao trabalho infantil.

No que se refere aos dados da PSE, de acordo com o RMA do ano de 2024, foram analisados os atendimentos realizados pelos dois CREAS no município. É importante considerar que: O CREAS I atende os territórios dos CRAS Cel. Cláudio, Cará-Cará, Jardim Carvalho, 31 de Março, Jardim Paraíso e Costa Rica; o CREAS II tem como abrangência os CRAS Vila XV, Vila Izabel, Nova Rússia e Sabará. Apresentam-se, na Tabela 10, os dados da PSE a partir do RMA anual de 2024.

Tabela 10 - Registro Mensal de Atendimentos do CREAS- Anual 2024

(continuação)			
VOLUME DE FAMÍLIAS EM ACOMPANHAMENTO PELO PAEFI	CREAS 1	CREAS 2	TOTAL
Total de casos (famílias ou indivíduos) em acompanhamento pelo PAEFI	127	191	318
Novos casos (famílias ou indivíduos) inseridos no acompanhamento do PAEFI durante o mês de referência	221	581	802
Perfil dos novos casos inseridos no acompanhamento do PAEFI no mês de referência	CREAS 1	CREAS 2	TOTAL
Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	81	66	147
Famílias com membros beneficiários do BPC	38	86	124
Famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil	49	6	55
Famílias com crianças ou adolescentes em Serviços de Acolhimento	17	9	26
Famílias cuja situação de violência/ violação esteja associada ao uso abusivo de substâncias psicoativas	21	46	67
Famílias com adolescente em cumprimento de Medidas Socioeducativas em meio aberto	20	3	23
Quantidade e perfil das pessoas vítimas de violência ou violações que ingressaram no PAEFI, durante o mês de referência (apenas indivíduos inseridos no acompanhamento no mês de referência)	CREAS 1	CREAS 2	TOTAL
Quantidade de pessoas vitimadas, que ingressaram no PAEFI, durante o mês de referência (apenas para os novos casos)	242	636	878
Crianças ou adolescentes em situações de violência ou violações, que ingressaram no PAEFI durante o mês de referência	CREAS 1	CREAS 2	TOTAL
Crianças ou adolescentes vítimas de violência intrafamiliar (física ou psicológica)	14	126	140
Crianças ou adolescentes vítimas de abuso sexual	30	91	121
Crianças ou adolescentes vítimas de exploração sexual	2	7	9
Crianças ou adolescentes vítimas de negligência ou abandono	43	76	119

Tabela 10 - Registro Mensal de Atendimentos do CREAS- Anual 2024

	(continuação)		
Crianças ou adolescentes em situação de Trabalho Infantil, que ingressaram no PAEFI durante o mês de referência	38	12	50
Idosos - 60 anos ou mais - em situações de violência ou violações que ingressaram no PAEFI durante o mês de referência	CREAS 1	CREAS 2	TOTAL
Pessoas idosas vítimas de violência intrafamiliar (física, psicológica ou sexual)	9	28	113
Pessoas idosas vítimas de negligência ou abandono	70	206	276
Pessoas com deficiência, em situações de violência ou violações, que ingressaram no PAEFI durante o mês de referência	CREAS 1	CREAS 2	TOTAL
Pessoas com deficiência vítimas de violência intrafamiliar (física, psicológica ou sexual)	2	13	15
Pessoas com deficiência vítimas de negligência ou abandono	23	35	58
Mulheres adultas vítimas de violência intrafamiliar que ingressaram no PAEFI durante o mês de referência	CREAS 1	CREAS 2	TOTAL
Mulheres adultas (18 a 59 anos) vítimas de violência intrafamiliar (física, psicológica ou sexual)	0	3	3
Pessoas vítimas de tráfico de seres humanos que ingressaram no PAEFI durante o mês de referência	CREAS 1	CREAS 2	TOTAL
Pessoas vítimas de tráfico de seres humanos	0	0	0
Pessoas vítimas de discriminação por orientação sexual que ingressaram no PAEFI durante o mês de referência	CREAS 1	CREAS 2	TOTAL
Pessoas vítimas de discriminação por orientação sexual	0	2	2
Pessoas em situação de rua que ingressaram no PAEFI durante o mês de referência	CREAS 1	CREAS 2	TOTAL
Pessoas em situação de rua	0	0	0
Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa (LA/PSC)	CREAS 1	CREAS 2	TOTAL
Total de adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas (LA e/ou PSC)	1581		1581
Quantidade de adolescentes em cumprimento de Liberdade Assistida - LA	1378		1378

Tabela 10 - Registro Mensal de Atendimentos do CREAS- Anual 2024

			(conclusão)
Quantidade de adolescentes em cumprimento de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC	203		203
Quantidade e perfil dos novos adolescentes inseridos no Serviço, no mês de referência	CREAS 1	CREAS 2	TOTAL
Total de novos adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas (LA e/ou PSC), inseridos em acompanhamento no mês de referência	148		148
Novos adolescentes em cumprimento de LA, inseridos em acompanhamento, no mês de referência	108		108
Novos adolescentes em cumprimento de PSC, inseridos em acompanhamento, no mês de referência	40		40
Quantidade e perfil de pessoas abordadas pela equipe do Serviço de Abordagem, no mês de referência	CREAS 1	CREAS 2	TOTAL
Pessoas abordadas pelo Serviço de Abordagem Social, durante o mês de referência		274	274
Situações identificadas pelo Serviço Especializado em Abordagem Social, no mês de referência	CREAS 1	CREAS 2	TOTAL
Crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil (até 15 anos)		172	172
Crianças ou adolescentes em situação de exploração sexual		0	0
Crianças ou adolescentes usuárias de crack ou outras drogas		0	0
Pessoas adultas usuárias de crack ou outras drogas ilícitas		7	7
Migrantes		42	42
Volume de abordagens realizadas	CREAS 1	CREAS 2	TOTAL
Quantidade total de abordagens realizadas (compreendida como número de pessoas abordadas, multiplicado pelo número de vezes em que foram abordadas durante o mês)		561	561

Fonte: PONTA GROSSA. Relatório de Monitoramento 2024. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2024/09/estudo-para-subsidiar-novos-cras-ponta-grossa-jul-ago20241.pdf>. Acesso em: 07 mar.2025.

A partir dos dados apresentados, observa-se que o número de atendimentos realizados pelo PAEFI apresenta uma maior concentração no CREAS II, com 191 acompanhamentos realizados, sendo 581 novos casos inseridos. Essa diferença pode indicar uma demanda maior ou um maior acesso ao serviço por parte da população atendida por este CREAS, o que reflete uma possível maior articulação ou eficiência no atendimento.

No entanto, ao analisar o perfil das famílias acompanhadas nos CREAS, verifica-se que não há uma grande disparidade entre as unidades. No CREAS I, são atendidas 81 famílias beneficiárias do PBF, enquanto no CREAS II são atendidas 66, o que denota uma distribuição relativamente equilibrada do atendimento.

Em relação aos beneficiários do BPC, o CREAS II também se destaca, com 86 famílias atendidas, em comparação com o CREAS I. Esse dado sugere uma maior concentração de casos que requerem acompanhamento especializado, uma vez que o BPC é direcionado a pessoas com maior grau de vulnerabilidade social. Quando se observa a situação de crianças e adolescentes em risco de trabalho infantil e acolhimento institucional, o CREAS I registra um número superior de atendimentos, o que pode estar relacionado a uma maior demanda por esses serviços em determinadas regiões da cidade.

Em relação ao uso de substâncias psicoativas, o CREAS II acompanha 46 famílias, o que pode refletir uma problemática mais recorrente nessa área, enquanto o CREAS I se destaca no atendimento às famílias de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, com maior número de atendimentos. Isso demonstra a diversidade de situações de vulnerabilidade que as unidades enfrentam e a necessidade de especialização na abordagem de cada uma.

O perfil das pessoas vítimas de violência/violações que ingressaram no PAEFI é predominantemente composto por crianças e adolescentes, sendo a violência intrafamiliar (física ou psicológica) o tipo mais frequente, com 126 casos atendidos pelo CREAS II. O número de casos envolvendo pessoas idosas é mais expressivo em relação à negligência e abandono, com 206 atendimentos realizados também pelo CREAS II. Além disso, as violações contra pessoas com deficiência apresentam uma maior concentração em casos de negligência e abandono, destacando um padrão de vulnerabilidade social comum entre esses grupos.

No que se refere às mulheres adultas vítimas de violência intrafamiliar, foi registrado um número bem abaixo das expectativas, com apenas 3 atendimentos pelo

CREAS II. Esse número pode ser explicado pela atuação do Centro de Referência da Mulher Brasileira (CRMB), que foi inaugurado em março de 2022 e centralizou os atendimentos às mulheres vítimas de violência. Este equipamento é vinculado ao Programa Mulher Viver sem Violência, do Ministério da Mulher, o que pode ter redirecionado essa demanda específica para um atendimento mais especializado.

Uma lacuna importante identificada foi a ausência de dados sobre o atendimento a pessoas vítimas de discriminação por orientação sexual. Conforme o RMA, apenas o CREAS II atendeu 2 (dois) casos em 2024, e, em 2023, não houve nenhum atendimento relacionado a essa demanda. De acordo com o Painel de Dados da Ouvidoria Nacional do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, em Ponta Grossa, em 2024, foram registrados 11 casos de violações contra a comunidade LGBTQIAPN+, mas apenas 4 (quatro) protocolos de denúncia foram efetivados. Isso aponta para uma grande subnotificação ou para a dificuldade das vítimas em acessar os serviços de apoio. Esse dado destaca a necessidade urgente de intensificar o trabalho informativo e de conscientização na sociedade sobre os direitos dessa população, além de divulgar amplamente os serviços prestados pelos órgãos de Proteção e Assistência Social (PSE), garantindo um atendimento mais eficiente e acessível.

Além disso, outro dado importante refere-se ao atendimento das medidas socioeducativas em meio aberto, que é realizado exclusivamente pelo CREAS I. Este serviço atende um total de 1.378 adolescentes em Liberdade Assistida e 203 em Prestação de Serviços à Comunidade, destacando a responsabilidade do CREAS I em lidar com adolescentes em conflito com a lei. Esse dado reforça a complexidade e a diversidade das funções do CREAS.

A partir dos dados apresentados pela PSE no município de Ponta Grossa referente aos atendimentos realizados pelos CREAS I e II, pode-se concluir que cabe ao CREAS a execução do Programa de atenção especializado a famílias (PAEFI), o qual consiste em realizar um serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça e violação de direitos. Entretanto, observa-se que há muitas lacunas presentes no atendimento dos CREAS em Ponta Grossa, principalmente porque estas informações são do RMA anual referente ao ano de 2024.

A partir dos dados apresentados referentes a pobreza e vulnerabilidade no município de Ponta Grossa, pode-se verificar que os grupos subalternos vivenciam

cotidianamente a exclusão social e diferentes formas de exploração. De acordo com Schlesener (2016), o termo subalterno é o indivíduo que foi dominado, não tendo ele consciência, porque vive em um contexto de extrema alienação, pois:

Essa alienação se institui, como afirmava Marx, a partir das relações de trabalho, estendendo-se ao conjunto das relações sociais e modos de vida; uma situação garantida pela veiculação de ideias como “democracia” que, na forma da alternância de grupos ou indivíduos no poder, ou seja, na sua ambiguidade, gera a crença de participação igual garantida pela lei. A formalidade da lei extensiva a todos dissolve ou esconde o antagonismo de classes fundado na desigualdade econômica e na exploração do trabalho, esconde a realidade na qual as desigualdades se aprofundam na medida da concentração do capital e da renovação permanente do capitalismo (Schlesener, 2016, p. 115).

Gramsci (2017) ressalta que a hegemonia é um processo no qual a classe dominante consegue garantir a direção sobre as classes subalternas por meio da construção de consenso e da criação de uma “direção intelectual e moral”. O autor compreende que a classe dominante não se impõe apenas pela repressão, mas também pela capacidade de adaptar a cultura, as ideias e os valores da sociedade.

A subalternidade, portanto, está ligada à exclusão das classes subordinadas da esfera política e cultural. Gramsci, no entanto, não vê a subalternidade como uma condição fixa e imutável; segundo ele, a superação dessa condição é possível por meio da organização política e da luta de classes. Dessa forma, os grupos subalternos precisam se constituir como sujeitos históricos capazes de desafiar a hegemonia estabelecida e conquistar sua própria autonomia.

A partir dos seus estudos sobre os grupos socialmente subalternos, Gramsci verificou que o elemento que oferece estabilidade para assegurar a hegemonia a esses grupos é: “[...] estabilidade organicamente progressista em relação a outras forças afins e aliadas, mas heterogêneas e oscilantes” (Gramsci, 2017, p. 88).

Dessa forma, para que ocorra a emancipação do subalterno, é preciso a construção de um novo bloco histórico que estabeleça uma nova hegemonia capaz de propor uma reforma moral e intelectual, possibilitando uma nova revolução cultural na autoeducação das massas (Del Royo, 2018).

Nesse processo, é importante considerar o papel dos grupos subalternos, cuja função deve ser a de protagonistas de sua própria emancipação. Entretanto, é preciso considerar que o processo de consciência da subalternidade é fundamental para seu enfrentamento, a fim de que possa ser instrumentalizado no contexto da luta pela

hegemonia. Para Simionatto (1997), é preciso que as classes subalternas assumam a consciência do próprio operar, de sua posição de classe e da natureza das hierarquias sociais, elaborando uma nova concepção de economia, política, Estado e sociedade e desarticulando a ideologia dominante.

Por isso, a participação dos usuários da Política de Assistência Social no âmbito das instâncias de tomada de decisões dessa e de outras políticas públicas é importante não apenas para assegurar os direitos conquistados, mas também para construir outras vias no processo de emancipação política e social dos sujeitos.

A partir desse contexto, é importante pensar no fortalecimento da Política de Assistência Social. São inegáveis os avanços obtidos a partir do Sistema Único de Assistência Social, que estabelece diretrizes e estrutura para a execução da assistência social. Entretanto, é preciso um esforço constante dos profissionais do SUAS na defesa da assistência social enquanto um direito social, respaldando-se no que a PNAS, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e as demais legislações sociais exigem da Política Municipal da Assistência Social.

No ano de 2009, o CNAS, a partir da Resolução n.º 109, aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o que promoveu uma mudança profunda no campo da assistência social, especificando quais eram os serviços que deveriam ser executados. Dessa forma, a assistência social, que até então se articulava na provisão do que era de sua responsabilidade, também atendia demandas da saúde (doação de fraldas, muletas, camas hospitalares, cadeiras de rodas, entre outros) e da educação (contraturno escolar, realizando principalmente o reforço escolar). A partir da Tipificação Nacional, essas demandas passaram a ser de atribuição de cada uma das referidas políticas e não mais da assistência social.

Em Ponta Grossa, esse processo de reordenamento dos serviços socioassistenciais passou a ser reconfigurado no período de 2010 a 2011. Conforme apresenta o Relatório Geral do Programa de Monitoramento, da Divisão de Monitoramento, Controle Social e Sistemas de Informação, vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa, no ano de 2010 havia 40 serviços socioassistenciais, executados por 35 OSCs, que eram acompanhados por esse órgão, conforme a Tabela 11, a seguir:

Tabela 11 - OSC que executavam serviços na área da assistência social por meio de convênio em 2010

(continuação)

OSC	VALOR	METAS	OBJETO E PÚBLICO	CONVÊNIO
Associação Artesanal do Excepcional de Ponta Grossa (ASSARTE)	R\$10.300,00	106	Trabalho e qualificação profissional para PCD mental maiores de 16 anos, oficinas terapêuticas	PROAMOR
Associação Comunitária de Apoio ao CEPRAF Geny de Jesus Souza Ribas	R\$9.300,00	70	Orientação profissional e familiar, oficinas, cursos, palestras para PCD auditiva	PROAMOR
	R\$1.222,97	35	Atendimento especializado de média complexidade para PCD auditiva e suas famílias – laboratório de informática	SUAS/MDS
Instituto Educacional Duque de Caxias (IEDC)	R\$80.850,00	370	Pagamento de funcionários e manutenção do setor administrativo: Aldeia, Guarda Mirim Esperança Cidade dos Meninos Lar Odilon Mendes e Recanto Maria Dolores	PROAMOR
	R\$3.605,00	150	Abrigo para crianças de 0 a 17 anos em 02 unidades de abrigamento (Cidade dos Meninos e Aldeia)	SUAS/MDS
	R\$5.000,00	100	Atendimento em modalidade de Centro Dia para PCD (unidades: Recanto Maria Dolores e Lar Odilon Mendes)	SUAS/MDS
Associação de Pais e Amigos do Deficiente Visual (APADEVI)	R\$13.700,00	2700	Atendimento especializado a PCD visual: estimulação precoce, reeducação visual, Braille, sorobã, encaminhamento ao mercado de trabalho, atividade de vida autônoma e social, informática adaptada	PROAMOR
	R\$1.010,59	236	Atendimento especializado de média complexidade para PCD visual	SUAS/MDS
Associação de Pais e Amigos do Excepcionais de Ponta Grossa (APAE)	R\$32.700,00	370	Complementação financeira para atendimento a PCD de 0 a 40 anos em centro de educação precoce, ensino fundamental, oficinas profissionalizantes, mercado de trabalho, equoterapia	PROAMOR
	R\$4.205,00	50	Especializado de média complexidade para PCD e suas famílias	SUAS/MDS
Associação Pontagrossense de Esportes para Deficientes Físicos (APEDEF)	R\$16.300,00	305	Atendimento a PCD física nas áreas esportiva, recreativa e cultural	PROAMOR

Tabela 11 - OSC que executavam serviços na área da assistência social por meio de convênio em 2010

(continuação)

Assoc. Pontagrossense de Portadores de Deformidades Faciais (APPDF)	R\$11.400,00	370	Manutenção de atendimento a PCD física (deformidades faciais)	PROAMOR
Associação de Proteção aos Autistas (APROAUT)	R\$9.300,00	51	Atendimento a crianças com TID: autismo, Asperger, hiperatividade, associado a retardo mental, psicose infantil e esquizofrenia, na faixa etária de 03 a 18 anos	PROAMOR
	R\$978,00	55	Cursos para ampliação de renda para famílias de PCD e comunidade	SUAS/MDS
Associação dos Deficientes Físicos de Ponta Grossa (ADFPG)	R\$12.950,00	70/DIA	Reabilitação, socialização e lazer para PCD física através de: informática, esporte, música, costura, artesanato, pintura, oficina de prestação de serviço, oficina de conserto de cadeira de rodas, apoio a vida independente, transporte, alimentação e Serviço Social.	PROAMOR
	R\$978,00	10	Cursos de inglês e espanhol adaptado para PCD física maiores de 18 anos	SUAS/MDS
Associação Pontagrossense de Assistência à Criança Defeituosa (APACD)	R\$27.300,00	210	Atendimento multidisciplinar c/ ensino especial e cuidados para PCD física	PROAMOR
	R\$3.302,00	18	Centro Dia para PCD (João Pilarski)	SUAS/MDS
Associação de Amigos da Pastoral da Criança (AAPAC)	R\$14.700,00	5.417	Apoio técnico e financeiro para o atendimento das comunidades carentes, em especial a gestantes e crianças de 0 a 6 anos	PROAMOR
Associação Reviver de Assistência aos Portadores do Vírus HIV	R\$12.000,00	112	Atendimento a portadores de HIV, relacionadas às dificuldades no relacionamento familiar e social	PROAMOR
Associação Antonio e Marcos Cavanis	R\$15.300,00	350	Manutenção Casa do Menor Irmãos Cavanis, nos serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens	PROAMOR
Casa Transitória Fabiana de Jesus	R\$7.600,00	80	Atendimento a gestantes e ao bebê, clube de mães, clube de bordado, clube de leitura, cursos de manicure, cabeleireiro e informática, fornecimento de sopa, atividades esportivas.	PROAMOR

Tabela 11 - OSC que executavam serviços na área da assistência social por meio de convênio em 2010

(continuação)

Pia União das Irmãs da Copiosa Redenção/ Comunidade Terapêutica Rosa Mística	R\$6.300,00	16	Abrigo (comunidade terapêutica) para adolescentes, jovens e adultas do sexo feminino	PROAMOR
	R\$984,67	16	Abrigo – comunidade terapêutica	SUAS/MDS
Fundação Educacional Pestalozzi	R\$2.650,00	110	Atividades socioeducacionais com vistas ao atendimento de crianças, adolescentes, jovens, adultos, como: acolchoados, enxovais, tapetes, artesanato, conserto de roupas, bordado, tricô, crochê, música, esportes etc.	PROAMOR
Escola Profissional Piamartina/Instituto João XXIII	R\$30.450,00	170	Atendimento em regime de abrigo para crianças e adolescentes, contraturno e cursos profissionalizantes.	PROAMOR
	R\$2.170,00	62	Abrigo masculino para crianças e adolescentes	SUAS/MDS
Casa do Piá Aliança Brasileira de Assistência Social e Educacional (ABASE)	R\$8.800,00	265	Atendimento à criança e ao adolescente, contraturno	PROAMOR
Associação missionária de beneficência Centro de Promoção Humana Arnaldo Jansen	R\$8.950,00	150	Atendimento em contraturno no Centro de Promoção Humana Arnaldo Jansen	PROAMOR
Vila Vicentina – Casa da Acolhida	R\$10.000,00	160	Casa de passagem, reinserção social	PROAMOR
	R\$10.000,00	150	Atendimento à população de rua em casa de acolhida (abrigo)	SUAS/MDS
Vila Vicentina – Casa Santa Luiza de Marilac	R\$15.500,00	30	Abrigo temporário para meninas de 12 a 18 anos	PROAMOR
Associação de Promoção à Menina (APAM)	R\$18.900,00	205	Pagamento de pessoal e manutenção de serviços para crianças e adolescentes (contraturno e abrigo)	PROAMOR
Assoc. dos Deficientes Físicos Vila Velha	R\$5.100,00	20	Casa lar para PCD maior de 18 anos	PROAMOR
Associação Esquadrão da Vida de Ponta Grossa	R\$4.200,00	45	Comunidade terapêutica para sexo masculino, maior de 18 anos	PROAMOR

Tabela 11 - OSC que executavam serviços na área da assistência social por meio de convênio em 2010

(conclusão)

	R\$43.000,00	24	Atendimento a adolescentes do sexo masculino em regime de internato – comunidade terapêutica Marcos Fernandes	FMAS
Asilo São Vicente de Paulo	R\$8.200,00	120	Abrigo para idosos acima de 60 anos, ambos os sexos	PROAMOR
	R\$3.501,90	70	Asilo	SUAS/MDS
Colméia Espírita Cristã Abegail	R\$8.200,00	30	Pagamento de funcionários para manutenção de serviços de abrigamento para idosos acima de 60 anos do sexo feminino	PROAMOR
	R\$2.000,00	30	Asilo	SUAS/MDS
Lar das Vovozinhas	R\$15.300,00	52	Pagamento de funcionários para manutenção de serviços de abrigamento para idosos acima de 60 anos, do sexo feminino	PROAMOR
	R\$2.606,88	51	Asilo	SUAS/MDS
Casa de Repouso do Idoso Paulo de Tarso	R\$12.800,00	26	Abrigo para idosos acima de 60 anos do sexo masculino	PROAMOR
Casa do Idoso Irmã Gaudia Kurschka	R\$1.500,00	115	Centro de Convivência para Idosos	PROAMOR
Casa do Idoso da Ação Social Santa Rita de Cássia	R\$3.300,00	140	Centro de Convivência para Idosos	PROAMOR
Casa da Terceira Idade Santa Paula	R\$3.600,00	150	Centro de Convivência para Idosos	PROAMOR
Pastoral Diocesana da Terceira Idade	R\$3.200,00	690	Atendimento a 27 paróquias da Diocese	PROAMOR
Rede Feminina de Combate ao Câncer	R\$7.900,00	400	Casa de Apoio para Pessoas com Câncer	PROAMOR
Serviço de Obras Sociais - SOS	R\$180.000,00	ND*	Benefícios socioassistenciais, cursos, clubes de mães e gestantes	FMAS
Grupo Renascer de Apoio aos Homossexuais	R\$7.406,44	ND	Treinamentos, oficinas, abordagem, fóruns de Direito	FMAS

Fonte: Ponta Grossa. Relatório Geral do Programa de Monitoramento, da Divisão de Monitoramento. Secretaria Municipal de Assistência Social, 2010.

Nota*: Não Divulgado

Conforme a Tabela 11 verifica-se que, no ano de 2010, havia 40 serviços executados pelas OSCs, os quais recebiam recursos da Fundação Proamor, do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e de recursos federais (SUAS/MDS). Ao analisar a configuração da rede, observa-se que apenas 34 serviços eram destinados às atividades na área da assistência social. Entretanto, é possível verificar que 5 (cinco) OSCs executavam serviços profissionalizantes, como cursos, mercado de trabalho e palestras; 3 (três) OSCs ofereciam serviços voltados para a área da saúde (comunidades terapêuticas) e uma atuava na área do esporte. Algumas faziam parte da área de assistência social.

Caso fosse analisada a rede de 2010 a partir da TNSS/2009, apenas 27 serviços estariam enquadrados na legislação. Os serviços excluídos seriam os relacionados às áreas da saúde, do esporte, dos cursos profissionalizantes e até mesmo os serviços de convivência para a pessoa idosa, pois estes ocorriam em espaços públicos privatizados por representantes da comunidade, destinados à comercialização e venda de produtos.

Outro dado extraído da rede socioassistencial de 2010 refere-se ao montante de recursos repassados à OSC Serviços de Obras Sociais, no valor de R\$180.000, sendo esse o maior repasse via FMAS. Os dados constam como "Não Divulgados" (ND) e, historicamente, essa OSC foi utilizada pelo primeiro-damismo como um espaço para o exercício da caridade e da filantropia, conforme apontam Mestriner (2001) e I. C. Torres (2002), além de servir como um ambiente para trocas políticas, reforçando as relações de poder e o assistencialismo em Ponta Grossa.

No que se refere aos repasses de recursos para as OSCs, os convênios contavam com recursos da Fundação Proamor (R\$448.550/mês), Convênios SUAS/MDS (R\$42.965,01/mês) e Convênios FMAS (recursos municipais: R\$230.406,44/mês), totalizando o montante de R\$721.921,45/mês.

O município, após a TNSS/2009, realizou o reordenamento dos serviços executados para que estes correspondessem à referida tipificação, conforme indicado no Relatório Geral do Programa de Monitoramento, da Divisão de Monitoramento.

As informações foram sistematizadas e embasaram a equipe técnica na elaboração de pareceres técnicos referentes aos serviços, considerando ainda a legislação vigente, tais como a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, a Lei Orgânica da Assistência Social e a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS. Durante as visitas foi entregue para cada entidade e unidade pública uma cópia encadernada da Tipificação

Nacional dos Serviços Socioassistenciais, visando o compartilhamento das informações sobre o SUAS. O projeto “Compartilhando Conhecimentos”, parte integrante do Programa de Monitoramento, distribuiu ainda 20 cópias da Tipificação para o CMAS, visando as entidades que embora inscritas no conselho, não fazem parte da rede conveniada, não estando, portanto, na lista de entidades monitoradas pela DMCSI. Durante o exercício de 2010, foram também entregues através deste projeto, 38 CD’s com documentos, estudos, legislação e apostilas sobre o SUAS, alcançando todas as assistentes sociais da Secretaria Municipal de Assistência Social e 12 unidades do mesmo material para os Conselheiros do CMAS. A DMCSI ainda realizou o levantamento de dados sobre o per capita dos serviços socioassistenciais junto às entidades não governamentais, visando atender a um antigo questionamento sobre os valores necessários para o atendimento da população beneficiária. Para tanto, foram preenchidas planilhas de dados, que foram sistematizadas pela equipe da divisão (Ponta Grossa, 2010, p. 14).

Verifica-se, conforme o exposto, que a Secretaria Municipal de Assistência Social buscou atuar junto às OSCs e ao CMAS diante das mudanças oriundas da lei. A partir de uma análise comparativa entre o número de OSCs no ano de 2010 e no período de 2017 a 2022, observa-se que algumas deixaram de executar seus serviços por não se enquadrarem na TNSS/2009, enquanto outras buscaram se manter por meio de outras fontes. Constata-se, portanto, que, a partir da TNSS/2009, as OSCs, para acessar os recursos públicos, tiveram que modificar sua estrutura de atendimento, adequando-se à legislação.

No que se refere à rede pública municipal, no ano de 2010, na PSB, havia 5 (cinco) CRAS e 1 (um) programa voltado para a profissionalização. Já na PSE, havia 3 (três) CREAS e 2 (dois) acolhimentos institucionais, conforme a Tabela 12.

Tabela 12 - Unidades Públicas e serviços governamentais monitorados (rede socioassistencial governamental) – Ponta Grossa - 2010

CRAS	PROGRAMAS E AÇÕES	Nº DE FAMÍLIAS
CRAS 26 DE OUTUBRO	Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, convivência e fortalecimento de vínculos, capacitação socioprofissional	5.000 FAMÍLIAS REFERENCIADAS
CRAS CARÁ-CARÁ	Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, convivência e fortalecimento de vínculos, capacitação socioprofissional	5.000 FAMÍLIAS REFERENCIADAS
CRAS NOVA RÚSSIA	Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, convivência e fortalecimento de vínculos, capacitação socioprofissional	5.000 FAMÍLIAS REFERENCIADAS
CRAS SANTA LUZIA	Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, convivência e fortalecimento de vínculos, capacitação socioprofissional	5.000 FAMÍLIAS REFERENCIADAS
CRAS JD PARAÍSO	Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, convivência e fortalecimento de vínculos, capacitação socioprofissional	5.000 FAMÍLIAS REFERENCIADAS
CREAS/CENTRO	Programa de atenção especializado a famílias – PAEFI, atendimento a famílias e indivíduos em situação de risco e violação de direitos, programa de erradicação do trabalho infantil- PETI, atendimento especializado a população de rua – CREPOP.	125 FAMÍLIAS
CREAS/PEMSE	Proteção social para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas	504 ADOLESCENTES
CREAS/SENTINELA	Atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco e violação de direitos	251 CRIANÇAS E ADOLESCENTES
ABRIGO FEMININO IR. MARILETÍCIA SCHAMNE	Abrigo provisório para crianças e adolescentes em situação de risco	ND *
ABRIGO MASCULINO CENTRAL DE ATENDIMENTO	Abrigo provisório para crianças e adolescentes em situação de risco	
PROGRAMA PROJovem ADOLESCENTE	Convivência, sociabilidade e fortalecimentos de vínculos para adolescentes e jovens de 15 a 17 anos	1050 ADOLESCENTES, 42 COLETIVOS

Fonte: PONTA GROSSA. Relatório Geral do Programa de Monitoramento, da Divisão de Monitoramento. Secretaria Municipal de Assistência Social, 2010.

Nota*: Não Divulgado

A partir da Tabela 12, observa-se que a rede pública se ampliou nos últimos anos, principalmente nos serviços voltados para a PSB. No período de 2017 a 2022, cinco novos CRAS foram construídos, totalizando 11 CRAS e uma unidade móvel em 2024. Em 2010, os cinco CRAS tinham capacidade para atender 25.000 famílias, e atualmente o número de famílias atendidas é de 55.000. Já com relação à rede pública, havia 3 (três) CREAS que executavam serviços distintos.

- CREAS Centro: Serviço de orientação e apoio especializado à criança, adolescente, indivíduos e famílias, encaminhamentos, orientações, visitas, busca ativa, PETI, SOS idoso, atendimento a pessoas em situação de rua.
- CREAS PEMSE: Acompanhamento de medidas socioeducativas, orientações, contato, encaminhamentos, visitas, cursos de informática, línguas etc., voltados a adolescentes com atos infracionais.
- CREAS Sentinela: Serviço de atendimento à criança e ao adolescente vítima de violência (Ponta Grossa, 2010, p. 30).

A PSE passou por um reordenamento dos serviços em 2016, cujo objetivo foi unificar os serviços que, até então, eram segmentados. Cada CREAS atendia um determinado tipo de público usuário. Com o reordenamento, os CREAS passaram a ofertar um atendimento integral a todos os usuários.

Outras mudanças foram verificadas no acolhimento institucional, que antes era voltado apenas para crianças e adolescentes do sexo masculino e passou a atender adolescentes de ambos os sexos. Além disso, a PSE conta com outros serviços, como a Família Acolhedora e a Casa Corina Portugal, esta última destinada ao atendimento de mulheres vítimas de violência, como será apresentado mais adiante neste trabalho.

Houve uma ampliação na demanda dos CRAS e dos CREAS a partir do processo de expansão territorial no município, impulsionado pelo surgimento de novos loteamentos nos últimos 15 anos. No que se refere ao processo de territorialização, o Relatório da Vigilância Socioassistencial intitulado “Um estudo para subsidiar novos CRAS em Ponta Grossa”, de 2024, apontou que os principais indicadores de vulnerabilidade socioeconômica, juntamente com a perspectiva de crescimento territorial, estão localizados no território do CRAS Jardim Paraíso.

Em seguida, destacam-se, em ordem decrescente de vulnerabilidade, o CRAS 31 de Março, o CRAS Vila XV, o CRAS Nova Rússia e, por fim, o CRAS Coronel Cláudio. Dessa forma, os dados apresentados reiteram que o maior crescimento territorial está concentrado no bairro de Uvaranas.

Outra questão importante a ser salientada é que, até os dias atuais, ainda se verifica resistência por parte das OSCs em relação aos avanços da Política de Assistência Social. Essas resistências estão mais presentes entre os dirigentes e parte da diretoria dessas organizações, muitas vezes associadas à falta de conhecimento sobre o que a política preconiza, às legislações que a orientam e à compreensão da assistência social como um direito, e não como caridade. De acordo com Bourguignon (1997, p. 34):

[...] percebemos é que caridade e filantropia moldam as entidades sem fins lucrativos e suas qualificações como benemerentes, beneficentes e benevolentes mobilizam sujeitos sociais em torno de práticas coletivas, fazendo da Assistência Social um campo complexo em que entrecruzam diferentes motivações, determinadas pela forma como a sociedade vai tratando as questões sociais.

Além disso, mesmo que as OSCs tenham, na equipe técnica, profissionais da área do Serviço Social, Psicologia, Direito, dentre outros, pode haver uma busca constante, diante das resistências do cotidiano, para mediar conflitos e orientar os diretores sobre a política na área da assistência social. Porém, na maioria das vezes, os profissionais das equipes técnicas precisam contar com o respaldo dos profissionais que trabalham na gestão para delimitar e apontar ações que estão fora do que deve ser executado no serviço.

Assim sendo, é preciso compreender as contradições presentes no campo da assistência social, suas práticas e limitações, a fim de buscar alternativas de como lidar com essas questões, garantindo o entendimento da lei e a efetivação dos direitos sociais.

No ano de 2017, a Secretaria Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa passou por novas mudanças, tornando-se a Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa (FASPG). A FASPG foi instituída pela Lei nº 13.010/2017, de 30/11/2017, a qual estabelece no Art. 1º:

Fica o Poder Executivo autorizado a transformar a Fundação Municipal Proamor de Assistência Social, estabelecida conforme Lei n. 8.416, de 29/12/2005, em órgão responsável pela execução da política municipal de Assistência Social e pela gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS no Município de Ponta Grossa, de acordo com as normas estabelecidas para a organização da Assistência Social, passando esta a denominar-se FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA (Ponta Grossa, 2018, p. 1).

Desde então, a FASPG tem por finalidade executar a gestão da Política Municipal de Assistência Social, que integra a seguridade social não contributiva, provendo os mínimos sociais. Essa gestão é realizada por meio de um conjunto integrado da iniciativa pública e da sociedade, visando garantir o atendimento às necessidades sociais do município. São objetivos da FASPG coordenar e executar a Política Municipal de Assistência Social, visando o atendimento das pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social, mediante os seguintes objetivos:

- I. execução da Política Municipal de Assistência Social e gestão do SUAS - Sistema Único de Assistência Social no Município de Ponta Grossa, de acordo com as normativas estabelecidas pelas Leis Federais nº 8.742/ 1993 e nº 12.435/2011 que dispõem sobre a organização da Assistência Social, bem como a legislação municipal permanente.
- II. prestar apoio técnico e financeiro às entidades socioassistenciais inscritas no Conselho Municipal De Assistência Social, mediante a formalização de termos de parceria, convênios e outros instrumentos congêneres, para a consecução da Política de Assistência Social, visando a garantia do atendimento às necessidades sociais locais.
- III. coordenar a implantação de cadastros da área social do Município, subsidiando a compatibilização e potencialização das ações e recursos existentes;
- IV. captação de recursos financeiros e materiais destinados ao atendimento de suas finalidades;
- V. incentivo à participação da comunidade no desenvolvimento das finalidades da Fundação, na intersetorialidade com outras políticas visando melhores condições de saúde, educação, alimentação, formação moral e profissionalizante, para garantia da assistência e da promoção social de seus usuários;
- VI. promoção da inclusão social dos seus usuários, buscando assegurar-lhes o pleno exercício da cidadania;
- VII. divulgação da legislação que regula seus objetivos, inclusive normas federais e estaduais, promovendo a ação dos órgãos competentes no sendo do cumprimento e aperfeiçoamento dos instrumentos normativos;
- VIII. promoção do avanço científico na área da assistência social, inclusive com a formação e capacitação dos profissionais e voluntários que atuam nas entidades de assistência social;
- IX. prestação de serviços gratuitos, permanentes e sem qualquer discriminação aos seus usuários;
- X. realização de repasse de recursos financeiros às entidades assistenciais vinculadas aos seus assistidos nos termos da legislação vigente;
- XI. realizar outras atividades correlatas (Ponta Grossa, 2018, p.1).

No que se refere às relações estabelecidas entre o poder público e as OSCs, observa-se que estas estão implícitas nos objetivos da FASPG, nos incisos II e X, conforme consta em prestar apoio técnico e financeiro, bem como realizar repasses de recursos financeiros às entidades socioassistenciais.

Compreende-se, portanto, que as relações estabelecidas com as OSCs se constituem como extensões da gestão municipal, à medida que ela não executa a prestação dos serviços, delegando essa execução às OSCs, de maneira indireta.

Para que os serviços sejam executados, a FASPG conta com uma estrutura administrativa formada por: Conselho de Administração, Presidência e Diretoria Administrativa e Financeira. No nível de execução, constam: Supervisão Técnica, Supervisão Financeira e Orçamentária, Departamento de Proteção Social Básica, Departamento de Proteção Social Especial, Departamento de Gestão do SUAS, Departamento de Garantia de Direitos, Departamento de Segurança Alimentar e Fundo Municipal de Assistência Social.

Desse modo, a rede socioassistencial é composta pelas unidades públicas, gerenciadas pela gestão municipal, e pelas unidades privadas, compostas pelas OSCs, que mantêm Termo de Colaboração (TC) com a FASPG por meio de Chamamento Público. É importante frisar que o município não possui nenhuma OSC que mantenha Termo de Fomento ou Acordo de Cooperação. Em comparação com outra cidade de grande porte, Londrina, a qual dispõe de 43 Termos de Fomento, e Cascavel, que possui 7 (sete) Termos de Fomento, conforme apresentado na Tabela 2 – Parcerias entre poder público e OSCs dos principais municípios do Paraná em 2022, no início desta tese.

O Termo de Fomento é a modalidade na qual a OSC apresenta uma proposta inovadora e, a partir disso, estabelece uma parceria com o poder público. Em Ponta Grossa, não há conhecimento de que alguma OSC tenha proposto ao órgão gestor da assistência social alguma iniciativa. A inexistência de Termo de Fomento em Ponta Grossa, na área da assistência social, pode ser motivada pelo desconhecimento das OSCs em relação à elaboração de propostas, atrelado à dependência da participação no Chamamento Público, além do engessamento da TNSS/2009, que restringe a execução aos serviços tipificados. Por outro lado, o poder público não incentiva as OSCs a participarem das demais formas presentes no MROSC.

No que se refere aos serviços socioassistenciais executados pelas unidades privadas, conforme apontado no Relatório Anual de Monitoramento referente ao ano de 2022, são 34 serviços tipificados, executados pelas 28 OSCs presentes no município. Esses serviços são vinculados à Proteção Social Básica, ao Serviço de Fortalecimento de Vínculos para crianças, adolescentes e pessoas idosas.

Na Proteção Social Especial – média complexidade, destaca-se o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias. Na Proteção Social Especial – alta complexidade, encontram-se a maioria dos serviços, incluindo o Serviço de Acolhimento Institucional para crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua e pessoas idosas, conforme a Tabela 13.

Tabela 13 – Serviços da Rede Socioassistencial de Ponta Grossa ofertados pelas OSCs com TC (2022)
(continuação)

PROTEÇÃO SOCIAL	SERVIÇOS	OSCS	METAS PACTUADAS
Proteção Social Básica	Serviço de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos – Criança e Adolescente	-Aliança Brasileira de Assistência Social e Educacional- ABASE / Casa do Piá; -Associação Antônio e Marcos Cavanis; -Associação Beneficente Lua Nova; --Associação de Promoção à Menina APAM; -Associação Reviver de Assistência ao Portador do Vírus HIV; - Escola Profissional Piamartina / Instituto João XXIII; -Instituto Educacional Duque de Caxias IEDC / Guarda Mirim -Instituto Educacional Duque de Caxias IEDC / Aldeia da Criança Dr. David Federmann; -Programa Social Transformando Gerações.	1322
Proteção Social Básica	Serviço de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos – Pessoa Idosa	-Associação de Amigos da Pessoa Idosa – AAPI; -Grupo Renascer de Apoio à População LGBT; -Serviço de Obras Sociais/ SOS	300
Proteção Social Especial- Média Complexidade	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	-Acap. Geny de Jesus Souza Ribas - ACAP CEPRAF -Associação Artesanal do Excepcional de Ponta Grossa – ASSARTE; -Associação de Proteção aos Autistas – APROAUT; -Associação dos Deficientes Físicos de Ponta Grossa – ADFPG;	580

Tabela 13 – Serviços da Rede Socioassistencial de Ponta Grossa ofertados pelas OSCs com TC (2022)
(conclusão)

		-Associação Pontagrossense de Assistência à Criança com Deficiência- APACD; -Associação de Pais e Amigos do Excepcional – APAE; -Associação de Pais e Amigos do Deficiente Visual – APADEVI.	
Proteção Social Especial- Alta Complexidade	Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes	-Associação de Promoção à Menina APAM; -Escola Profissional Piamartina / Instituto João XXIII; -Francisclara Resgate da Família e da Criança; -Núcleo Promocional Pequeno Anjo.	58
	Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoa Idosa	-Asilo São Vicente de Paulo; -Colmeia Espírita Cristã Abegail; -Núcleo de PG da Cruzada dos Militares Espíritas/Casa de Repouso do Idoso Paulo de Tarso; -Sociedade Espírita Francisco de Assis de Amparo aos Necessitados SEFAN/Lar das Vovozinhas Balbina Branco.	205
	Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoa com Deficiência- Residência Inclusiva	-Associação Artesanal do Excepcional de Ponta Grossa / Lar Guilherme Cavina; -Associação de Atendimento para Portadoras de Necessidades Especiais Nossa Senhora de Lourdes – AAPNENSEL; -Associação Pontagrossense de Emancipação para Deficientes Físicos – APEDEF.	51
	Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias em Situação de Rua- Adultos	-Associação Ministério Melhor Viver; -Grupo Renascer de Apoio à População LGBT- Abordagem Social -Vila Vicentina/ Casa da Acolhida	145

Fonte: A autora

A partir das tabelas 12 e 13, observa-se que a rede socioassistencial no município de Ponta Grossa é composta, majoritariamente, por um número maior de OSCs do que de unidades públicas para a execução dos serviços relacionados à assistência social. No que se refere ao perfil das 28 OSCs presentes no município de

Ponta Grossa, realizou-se uma sistematização, analisando os seguintes critérios: a natureza (origem da organização), especificação, qual segmento atende (público-alvo) e a quantidade.

Verificou-se que a maioria dessas OSCs está vinculada às organizações religiosas, totalizando 15, com predominância da Igreja Católica, que conta com 9 (nove) OSCs. Já as Organizações de Defesa de Direitos e as da área da Educação totalizam 5 (cinco) cada. Por fim, as organizações filantrópicas, constituídas por empresariado e sociedade civil, totalizam 3 (três), conforme a Tabela 14, a seguir:

Tabela 14 – Apresentação da natureza e segmentos de atuação das OSC em Ponta Grossa 2024

NATUREZA	ESPECIFICAÇÃO	SEGMENTO- TC COM A GESTÃO	QUANTIDADE
Organização Religiosa	Católica	Criança/adolescente, pessoa idosa, pessoa com deficiência	9
	Espírita	Criança/adolescente, pessoa idosa	4
	Evangélica	Criança/adolescente	1
Org, Defesa de Direitos	Sociedade Civil: LGBTQ+, HIV, Pessoa com Deficiência.	Criança/adolescente, pessoa idosa, pessoa com deficiência	5
Org. vinculadas a Educação	Sociedade civil: Pessoa com deficiência: auditiva, visão, autismo, intelectual.	Jovens/ Adultos e pessoas idosas	5
Org. Filantrópica	Sociedade civil: criança/adolescente e assistencialismo/profissionalizante	Criança/adolescente e pessoa idosa	3

Fonte: A autora

Ainda referente à Tabela 14 da rede socioassistencial das OSCs, também é possível verificar que, mediante as necessidades impostas pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e pelo edital de chamamento, elaborado pela equipe da Comissão de Elaboração de Editais do município, algumas OSCs tiveram que se adaptar e mudar o foco de atendimento, diversificando o público-alvo atendido.

Isso não significa, necessariamente, que elas deixaram de atender ao público-alvo que motivou sua criação, mas, caso tenham interesse em concorrer ao Edital de Chamamento, a partir do MROSC, devem se adaptar às necessidades impostas pela gestão municipal. Um exemplo é a OSC Grupo Renascer de Apoio à População LGBT, voltada para a garantia de direitos da população LGBTQIAPN+, que realizava, na área

da assistência social³⁸ Serviço de Abordagem Social, voltado para o atendimento de pessoas e famílias em situação de rua.

Após a implantação do Serviço de Abordagem Social por uma unidade pública de atendimento no município, não houve mais a necessidade de terceirizar esse serviço. Assim, a OSC teve que se adaptar às necessidades do poder público, passando a executar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para a Pessoa Idosa.

A partir da elaboração dos editais de chamamento, houve uma mudança significativa trazida pelo MROSC, pois, quando as OSCs mantinham o convênio, que era a forma de transferência de recursos financeiros antes do MROSC, elas poderiam investi-los conforme as necessidades internas. A partir do MROSC, elas apenas poderão utilizá-los para o atendimento do serviço proposto, coerentemente com o que previu no Plano de Trabalho.

Entretanto, caso a OSC não tenha interesse em participar do Edital de Chamamento, ela possui total autonomia para permanecer ofertando o atendimento ao público que se dispôs a atender, desde que esteja inscrita no CMAS e ofereça um serviço tipificado. Porém, observa-se que a maioria das OSCs busca recursos financeiros para se manter, não apenas da área da assistência social, mas de outras políticas, como a Saúde e a Educação. Neste sentido, as OSCs acabam por se tornar um braço importante do poder executivo, por dois fatores: o primeiro, pela ausência planejada dele na execução direta de parte dos serviços; e o segundo, devido à dependência financeira das OSCs em relação ao recebimento de recursos públicos para cumprir com sua finalidade institucional.

Existe uma série de formas de realização do fomento, seja por meio do repasse de verbas, por meio de subvenções, financiamentos com condições especiais, favores fiscais, redução de carga tributária, desapropriações em favor das OSCs (Gomes, 2017). Para a autora, o fomento precisa ser transitório, a fim de se evitar um protecionismo indefinido (Gomes, 2017).

A configuração da rede socioassistencial nos municípios pode ter se modificado a cada novo Edital de Chamamento, o que impacta na dinâmica de seleção das organizações. A cada término dos Termos de Colaboração, cabe à gestão avaliar,

³⁸ Na área da Saúde, esta OSC já executava um serviço de abordagem da população LGBTQIAPN+, ofertando atendimento social, psicológico e voltados área de saúde, orientação e fornecimento de material preventivo para as Infecções Sexualmente Transmissíveis (ISTs).

por meio dos dados coletados e analisados pela Vigilância Socioassistencial e pelo acompanhamento técnico da rede, quais as necessidades e demandas postas ao município naquele contexto.

Deste modo, a partir de cada Proteção Social, são avaliadas questões como: a necessidade de execução do serviço, número de metas, qualidade do serviço executado pelas OSCs, se houve ou não adesão por parte do usuário, novas necessidades que se apresentam perante a realidade social, dentre outras.

Programas de estruturação e custeio de unidades públicas (CRAS), gestão do programa Bolsa Família e Cadastro Único, gestão final do Programa Auxílio Brasil e recursos para a PSE – média e alta complexidade possuem financiamento do Governo federal, conforme pode ser observado na Tabela 15 a seguir:

Tabela 15 – Demonstrativos de Recursos Federais SUAS repassados ao município de Ponta Grossa em 2023

BLOCO	TOTAL BRUTO	TOTAL DESCONTO	TOTAL BLOQUEIO	TOTAL LÍQUIDO
Programas	R\$84.961,63	R\$0,00	R\$0,00	R\$84.961,63
Estruturação da Rede de Serviços SUAS- Custeio	R\$400.000,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$400.000,00
Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade	R\$1.353.318,26	R\$0,00	R\$0,00	R\$1.353.318,26
Proteção Social Básica	R\$1.253.504,69	R\$0,00	R\$0,00	R\$1.253.504,69
Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único	R\$743.114,72	R\$0,00	R\$0,00	R\$743.114,72
Gestão do Programa Auxílio Brasil	R\$107.716,95	R\$0,00	R\$0,00	R\$107.716,95
Total/ano	R\$3.942616,25	R\$0,00	R\$0,00	R\$3.942616,25

Fonte: Ponta Grossa. Relatório da Gestão “Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Assistência Social – PMAS”. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2024/03/relatorio-de-gestao-2023.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2024.
Dados organizados pela autora.

Ainda para a manutenção dos serviços vinculados à assistência social, há recursos com pisos distintos e específicos. É importante ressaltar que as OSCs são financiadas com recursos oriundos do município e administrados pela FASPG, ou seja, aquelas que possuem TC não recebem recursos das demais esferas (estadual e federal).

No ano de 2023, conforme o Relatório da Gestão, foram repassados para as OSCs o valor de R\$23.807.212,50 (vinte e três milhões, oitocentos e sete mil e duzentos e doze reais e cinquenta centavos), conforme Tabela 16, que será apresentada a seguir.

Na Tabela 16, seguem os financiamentos estaduais e federais, destinados para o atendimento a programas sociais, a exemplo do Bolsa Família, da manutenção de CRAS e do funcionamento dos pisos da PSE. Já os recursos administrados pelo Fundo Municipal de Assistência Social e vinculados ao Conselho Municipal de Assistência Social estão vinculados apenas ao PSB e PSE:

Tabela 16– Recursos previstos no Plano Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa - 2023

PREVISTAS NO PMAS-2023				EXECUTADOS PELO FMAS			EXECUTADOS PELA FASPG		
Eixo	Municipal	Estadual	Federal	Municipal	Estadual	Federal	Municipal	Estadual	Federal
PSB	R\$6.800.256,68	R\$0,00	R\$2.790.800,00	R\$6.736.774,31	R4 29.767,91	R\$1.967.206,58	R4 363.825,99	R\$0,00	R\$0,00
PSE	R\$17.779.243,00	R\$597.000,00	R\$1.618.800,00	R\$16.035.470,60	R\$262.389,67	R\$935.665,07	R\$481.309,76	R\$0,00	R\$0,00
Controle Social	R\$18.790,07	R\$0,00	R\$4.000,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$4.070,15	R\$0,00	R\$0,00
Gestão do SUAS	R\$366.000,00	R\$0,00	R\$126.879,08	R\$0,00	R\$0,00	R\$4.666,94	R\$1.600,12	R\$0,00	R\$0,00
Segurança Alimentar	R\$454.750,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$404.189,90	R\$0,00	R\$0,00
Manutenção Órg. Gestor	R\$15.750.000,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$23.807.212,50	R\$0,00	R\$0,00
TOTAL	R\$41.169.039,75	R\$597.000,00	R4 4.540.479,08	R\$22.772.244,91	R\$292.157,58	R\$2.907.538,59	R\$25.062.208,42	R\$0,00	R\$0,00
	R\$46.306.518,83			R\$25.971.941,08			R\$25.062.208,42		
R\$51.034.149,50									

Fonte: Ponta Grossa. Relatório da Gestão “Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Assistência Social – PMAS”. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2024/03/relatorio-de-gestao-2023.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.

A Tabela 16 apresenta os recursos próprios da FASPG, assim como os valores dos recursos estaduais e federais. De acordo com as informações da Gestão do SUAS, o Plano Municipal de Assistência Social de 2023 traz estimativas para a elaboração do orçamento, considerando o valor previsto. Os recursos referentes ao FMAS são provenientes dos editais de chamamento. Os municípios frequentemente ultrapassam o valor estimado e, normalmente, há suplementação ao longo do ano.

Quanto aos demais recursos estaduais e federais, existem duas particularidades: no caso do IGD-SUAS, não foram recebidas parcelas em 2023 e 2024. Já os pisos que não são totalmente gastos apresentam a seguinte questão: nos meses de novembro e dezembro, não há tempo hábil para a utilização dos valores, sendo, então, transferidos para o exercício do ano seguinte. Esses recursos são reprogramáveis e não precisam ser devolvidos.

Alguns dados apresentados na Tabela 16 são passíveis de análise, principalmente no que se refere ao Controle Social. Para essa categoria, foi previsto o montante de R\$18.790,07, mas foram executados apenas R\$4.070,15. Esse recurso é exclusivo para o CMAS, e observa-se que não está sendo aplicado em sua totalidade. Já para a manutenção do órgão gestor, foi programado R\$15.750,00; no entanto, foram executados R\$23.807.212,50, um valor significativamente acima do previsto.

A seguir, serão apresentados os serviços vinculados à Proteção Social Básica e à Proteção Social Especial (média e alta complexidade), que mantiveram TC no município de Ponta Grossa no período de 2017 a 2022. Para o levantamento das informações, foram analisados os seguintes documentos: Plano de Trabalho da OSC, Relatório de Frequência encaminhado ao Departamento de Gestão do SUAS, Relatório de Vista Técnica e Relatório Mensal de Frequência do Monitoramento.

Na sequência, serão apresentados os Relatórios Anuais de Cumprimento de Metas das OSCs que mantinham TC com a FASPG. Tais relatórios são elaborados pelo técnico responsável da Divisão de Monitoramento, vinculada ao Departamento de Gestão do SUAS da FASPG, que, dentre outras atribuições, também realiza o acompanhamento por meio de visitas técnicas a essas OSCs.

Os Decretos Municipais nº 13.522/2017, nº 13.523/2017 e nº 13.524/2017 disciplinam a padronização dos serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de média e alta complexidade para a celebração de parcerias entre a

administração pública e as organizações da sociedade civil estabelecem, conforme o Quadro 14:

Quadro 14 – Decretos Municipais PSB e PSE (média e alta complexidade) envio do Relatório de Frequência dos Usuários.

DECRETOS MUNICIPAIS	ARTIGOS
Nº 13.522/2017 - Estabelece normas e padronização para os Serviços de Proteção Social Básica. O objetivo é atender à Lei Federal nº 13.019/2014 e ao Decreto Municipal nº 12.120/2016.	Art. 9º Todas as unidades prestadoras dos SPSB deverão encaminhar mensalmente para a Divisão de Monitoramento do Órgão Gestor da Política Pública Municipal de Assistência Social o Relatório de Frequência dos Usuários, em modelo padronizado disponibilizado pelo órgão gestor, sempre até o 15º dia posterior ao atendimento. Parágrafo único. Será considerado para a manutenção das metas, o cumprimento mínimo de 70% das mesmas no serviço.
Nº 13.523/2017 - Dispõe sobre normas gerais e padronização dos Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade - PSE - MC, realizados e executados pela rede socioassistencial do Município de Ponta Grossa, com vistas ao atendimento da Lei Federal nº 13.019/2014 e Decreto Municipal nº 12.120/2016.	Art. 7º Todas as unidades prestadoras dos SPSE-MC deverão encaminhar mensalmente para a Divisão de Monitoramento da Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS, o Relatório de Frequência dos Usuários em modelo padronizado disponibilizado pela SMAS, sempre até o 15º dia posterior ao atendimento.
Nº 13.524/2017 - Dispõe sobre normas gerais e padronização dos Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade - PSE - AC, realizados e executados pela rede socioassistencial do Município de Ponta Grossa, com vistas ao atendimento da Lei Federal nº 13.019/2014 e Decreto Municipal nº 12.120/2016.	Art. 11º Todas as unidades prestadoras dos SPSE-AC deverão encaminhar mensalmente para a Divisão de Monitoramento da Secretaria Municipal de Assistência Social, o Relatório de Frequência dos Usuários, em modelo padronizado disponibilizado pela SMAS, sempre até o 15º dia posterior ao atendimento (Ponta Grossa, 2017).

Fonte: Ponta Grossa. Decretos Municipais. Disponível: <https://redeassocialpg.wordpress.com/biblioteca/> Acesso em: 22 ago. 2024.
Dados organizados pela autora.

Deste modo, a equipe técnica das OSCs encaminha, até o 15º dia útil do mês, um relatório com informações detalhadas referentes ao cadastro da OSC e aos dados dos usuários: nome, endereço, Número de Identificação Social (NIS), se é público prioritário, tipo de encaminhamento até a OSC (se veio encaminhado de algum órgão ou se é busca ativa), se recebe algum tipo de benefício (Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada), se há lista de espera, quantos foram desligados e quais foram os motivos, quais atividades realizaram e a frequência (quantos dias esse usuário utilizou o serviço).

É importante salientar que há um relatório para cada serviço executado, buscando levantar um perfil do público atendido pelas OSCs. Além disso, neste relatório também constam informações sobre a equipe de trabalho de cada OSC. Este relatório é compartilhado com a equipe da Divisão de Vigilância Socioassistencial para preenchimento do CAD-SUAS³⁹.

Os Decretos Municipais nº 13.522/2017 estabelecem aos SCFV o cumprimento de 70% das metas pactuadas. Esse requisito também foi estabelecido para os serviços de média complexidade — Centros-Dia. Apenas os serviços de alta complexidade não necessitam cumprir esse requisito, pois, nesses casos, os usuários estão em situação de acolhimento institucional. Após a tabulação dos dados de todas as OSCs que mantêm o TC com a FASPG, um relatório é publicado no site: <https://redeassocialpg.wordpress.com/>. Ao final de cada TC, é realizado um levantamento do cumprimento de metas, no qual se apresenta a média do número de usuários que frequentaram o serviço durante o ano e, depois, a porcentagem em relação ao número de metas pactuadas com cada serviço.

O Relatório de Cumprimento de Metas tem uma função importante para o órgão gestor, os diretores dos departamentos da PSB e da PSE e para a comissão de elaboração dos editais, pois é a partir desses dados que se definem as metas para o próximo edital de chamamento. O não cumprimento de metas é um dado relevante, pois pode indicar demanda insuficiente em relação às metas previstas ou, dentre outras possibilidades, a falta de efetividade do serviço devido a fatores como a distância do serviço em relação ao domicílio do usuário, o baixo ou nulo número de encaminhamentos dos CRAS ou CREAS, entre outros motivos.

É importante salientar que, em Ponta Grossa, o acompanhamento da rede socioassistencial ocorre pelos departamentos vinculados à PSB e à PSE, bem como pelos gestores de transferência, responsáveis pela fiscalização do TC. O Departamento de Gestão do SUAS, por meio da Divisão de Monitoramento, realiza o acompanhamento qualitativo dos serviços, oferece orientações em consonância com as legislações sociais e atua na coleta de dados para subsidiar as comissões de chamamento e seleção.

³⁹ O CadSUAS é o sistema de cadastro do SUAS, que comporta todas as informações relativas a prefeituras, órgão gestor, fundo e conselho municipal e entidades que prestam serviços socioassistenciais (Brasil, 2024).

A Comissão de Chamamento é responsável pela elaboração do edital de chamamento, enquanto a Comissão de Seleção tem a atribuição de analisar, avaliar e homologar os resultados. Ambas devem contar com 2/3 (dois terços) de servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro da administração municipal.

Art 11. O processo de seleção abrangerá a avaliação das propostas, a divulgação e a homologação dos resultados.

Art. 12. A avaliação das propostas terá caráter eliminatório e classificatório.

§ 1º As propostas serão classificadas de acordo com os critérios de julgamento estabelecidos no edital.

§ 2º Será eliminada a organização da sociedade civil cuja proposta esteja em desacordo com os termos do edital ou que não contenha as seguintes informações:

I - A descrição da realidade objeto da parceria e o nexo com a atividade ou o projeto proposto;

II - As ações a serem executadas, as metas a serem atingidas e os indicadores que aferirão o cumprimento das metas;

III - os prazos para a execução das ações e para o cumprimento das metas;

e IV - o valor global (Ponta Grossa, 2017).

Além dessas comissões, existe outra prevista na lei que regulamenta o MROSC, que é a Comissão de Monitoramento e Avaliação, responsável por homologar os relatórios de prestação de contas dos Termos de Colaboração:

Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil (Brasil, 2019).

Deste modo, para que ocorra a parceria entre o poder público e as OSCs, exige-se uma série de requisitos e uma equipe de profissionais para que o TC seja efetivado. Ainda é importante ressaltar que todos os profissionais envolvidos no processo de parceria com as OSCs não são exclusivos para esta finalidade, mas possuem outras atribuições na gestão.

No período entre 2017 e 2022, foram realizados 4 processos de chamamento público no município de Ponta Grossa, conforme apresentado no Quadro 15:

Quadro 15 – Editais de Chamamento (2017 a 2022)

ANO	EDITAIS DE CHAMAMENTO	PARTICIPAÇÃO DAS OSCS
2017	PSB e PSE (média e alta complexidade)	Todos os serviços
2019	PSB e PSE (média e alta complexidade)	Todos os serviços
2020	Edital PSB- Criança Feliz	Nenhuma OSC enviou proposta
2021	PSB, PSE (média e alta complexidade)	Centro-Dia, institucional, acolhimento para crianças e adolescentes e para pessoa idosa

Fonte: A autora

Em seguida, será apresentado o Relatório de Cumprimento de Metas no período de 2017 a 2022, envolvendo as parcerias executadas a partir do MROSC com TC com as OSCs do município de Ponta Grossa.

O primeiro Relatório de Cumprimento de Metas analisado será o de 2018, o qual avalia o primeiro chamamento público realizado pelo município de Ponta Grossa. Na primeira coluna, consta o serviço executado, o nome da OSC, o número de metas pactuadas nos Termos de Colaboração, o valor mensal repassado à OSC, a média de frequência e a porcentagem.

Tabela 17 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual referente ao exercício de 2018

(continuação)

SERVIÇO	OSC	META	VALOR MENSAL	MÉDIA	%
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Jovens e Adultos)	Grupo Renascer	140	R\$21.000,00	38	27%
	Melhor Viver	110	R\$15.100,00	38	35%
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos- Criança e Adolescente	Associação de Amigos da Criança da Diocese de Ponta Grossa – AAC	75	R\$11.250,00	36	49%
	ABASE - Casa do Piá	165	R\$36.300,00	101	61%
	Associação Antônio e Marcos Cavanis – Casa do Menor	295	R\$64.900,00	186	63%
	Associação Beneficente Lua Nova	80	R\$17.600,00	40	50%
	Associação de Proteção à Menina- APAM	185	R\$40.700,00	107	58%
	Associação Reviver	91	R\$20.020,00	41	45%

Tabela 17 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual referente ao exercício de 2018

(continuação)

	Instituto Duque de Caxias - Aldeia da Criança	499	R\$109.430,00	346	69%
	Cidade dos Meninos				
	Instituto Duque de Caxias - Guarda Mirim				
	Programa Social Transformando Gerações	150	R\$33.000,00	126	84%
	Instituto João XXIII	160	R\$35.200,00	146	91%
	Centro de Promoção Humana Arnaldo Janssen	100	R\$22.000,00	78	78%
	Jovens com uma Missão	100	R\$22.000,00	59	59%
Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio	Associação de Amigos da Pessoa Idosa	125	R\$10.000,00	42	34%
Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade para PCD, idosos e suas famílias – Centro Dia	ACAP CEPRAF	36	R\$12.600,00	36	101%
	ASSARTE	80	R\$28.000,00	70	88%
	APADEVI	64	R\$22.400,00	57	89%
	APAE	75	R\$26.500,00	56	75%
	ADFPG	110	R\$38.500,00	91	83%
	APROAUT	85	R\$29.750,00	71	83%
	APACD	60	R\$25.200,00	49	82%
Serviço Especializado em Abordagem Social	Melhor Viver	100	R\$8.500,00	101	101%
Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes	APAM	10	R\$15.000,00	7	65%
	Núcleo Pequeno Anjo	40	R\$60.000,00	28	70%
	Francisclara	20	R\$30.000,00	15	77%
	Instituto João XXIII	35	R\$52.500,00	22	64%
Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos	Instituto João XXIII	10	R\$5000,00	9	93%
Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos em Situação de Rua	Melhor Viver / Abrigo Institucional	37	R\$29.785,00	53	143%
	Melhor Viver/ República	15	R\$7.500,00	15	99%
	Casa da Acolhida	36	R\$28.980,00	110	304%
Acolhimento Institucional e Residência Inclusiva para PCD	Lar Guilherme Cavina	23	R\$4 52.900,00	18	78%
	APEDEF	10	R\$33.000,00	9	90%
	AAPNENSEL	10	R\$33.000,00	10	95%
Instituição de Longa Permanência para pessoa idosa	Asilo São Vicente	100	R\$135.000,00	94	94%
	Colméia Espírita Abegail	30	R\$40.500,00	25	82%

Tabela 17 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual referente ao exercício de 2018

(conclusão)

	Lar das Vovozinhas	40	R\$54.000,00	38	95%
	Casa do Idoso Paulo de Tarso	30	R\$40.500,00	30	100%

Nota: Ponta Grossa. Decretos Municipais. Disponível: <https://redeassocialpg.wordpress.com/programa-de-monitoramento/> Acesso em: 22 de ago. 2024.

Fonte: Dados organizados pela autora.

Ao analisar a Tabela 17, verifica-se que, em 2018, havia 39 serviços da PSB e PSE, sendo executados por 30 OSCs no município de Ponta Grossa. A rede socioassistencial era composta, na PSB, pelo SCFV para jovens e adultos, prestado por 2 (duas) OSCs; SCFV para crianças e adolescentes, por 13 serviços prestados por 9 (nove) OSCs. Observa-se que a OSC Instituto Educacional Duque de Caxias (IEDC) possui 3 (três) serviços. Deste modo, mais de um serviço pode ser executado por uma única OSC. Ainda, o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio é executado por 1 (uma) OSC.

Na PSE de média complexidade, os serviços executados foram: Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade para PCD, idosos e suas famílias – Centro Dia, com 7 (sete) Centros Dia, sendo executado por 7 (sete) OSCs; e o Serviço Especializado em Abordagem Social, executado por 1 (uma) OSC e voltado para a abordagem de usuários em situação de rua.

Na PSE de alta complexidade, congrega-se o maior número de serviços prestados, sendo: Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes, executado por 4 (quatro) OSCs; Acolhimento Institucional para jovens e adultos, executado por 1 (uma) OSC; Acolhimento Institucional para adultos e famílias em situação de rua, com dois serviços, e o Acolhimento para adultos em República, executado por 2 (dois) OSCs; Acolhimento Institucional e Residência Inclusiva para PCD, realizado por 2 (duas) OSCs; e o Acolhimento Institucional para PCD, executado apenas por 1 (uma) OSC; por fim, o Acolhimento Institucional para a pessoa idosa, prestado por 4 (quatro) OSCs.

É importante salientar que os serviços de alta complexidade, no que se refere às vagas dos usuários, não são administrados pelas OSCs, mas por uma central de vagas no Departamento da PSE, que realiza o encaminhamento conforme a demanda apresentada no município e a avaliação conjunta com a equipe técnica das OSCs.

Conforme o cumprimento de metas pelas OSCs no ano de 2018, verificou-se que 5 (cinco) serviços ficaram abaixo de 50%, 8 serviços ficaram entre 50% e 69%, e 24 serviços ficaram acima de 70%.

O não cumprimento de metas apresentado pelas OSCs no ano de 2018 foi relacionado aos serviços voltados à PSB, sendo 8 (oito) SCFV para crianças e adolescentes, 2 (dois) SCFV para jovens e adultos e 1 (um) Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio (PSBD). Referente ao SCFV para crianças e adolescentes, as 7 (sete) OSCs que atendem o público na faixa etária de 6 (seis) a 17 anos tiveram evasão nos serviços devido à escola integral. A OSC Instituto Duque de Caxias - Cidade dos Meninos, devido à localização em uma região rural, teve uma grande redução no número de usuários participando do serviço. Embora a OSC realizasse a busca das crianças e adolescentes nas regiões do Cará-Cará e Santa Bárbara, o número de frequência era bem reduzido.

Outro SCFV, voltado para o atendimento de crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, realizado pela OSC Amigos da Criança da Diocese de Ponta Grossa, também não conseguiu atingir a meta devido à falta de usuários. Embora o serviço fosse executado de maneira itinerante, ou seja, utilizasse espaços públicos como o Centro de Artes e Esportes Unificados (CEU), não houve demanda. Já os dois serviços executados pelas OSCs Renascer e Melhor Viver, que ofertavam o SCFV para jovens e adultos, também não conseguiram atingir o número de metas devido à falta de participação dos usuários. Embora ambas as OSCs realizassem a busca ativa, não conseguiram cumprir o número de metas pactuadas.

O SPSBD, no ano de 2018, não encaminhou à Divisão de Monitoramento o Relatório de Frequência Mensal em alguns meses durante o ano, o que impactou no cumprimento das metas finais.

Já os Serviços de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes, duas OSCs não conseguiram cumprir o número de metas; entretanto, esses serviços dependem do encaminhamento de outros órgãos para executar o atendimento, como o Conselho Tutelar, Ministério Público e Vara da Infância e Juventude.

É importante ressaltar que, mediante a averiguação por parte da Divisão de Monitoramento sobre o não cumprimento de metas, essa divisão comunica ao gestor de transferência, responsável por acompanhar e fiscalizar o TC, bem como ao responsável pelo departamento da PSB ou PSE, ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao gestor da assistência social no município.

Os dados obtidos por meio do Relatório de Frequência Anual do Cumprimento de Metas também podem subsidiar a Comissão responsável pela elaboração do edital de chamamento público, mas não são o único instrumento considerado, visto que dependem de outros elementos, como o parecer do responsável pela PSB, PSE, gestor da assistência social e as orientações do gestor municipal.

Tabela 18 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual referente ao exercício de 2019

(continuação)

SERVIÇO	OSC	META	VALOR MENSAL	MÉDIA	%
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Jovens e Adultos)	Grupo Renascer	90	R\$14.784,37	35	37%
	Melhor Viver	110	R\$15.666,25	77	70%
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos- Criança e Adolescente	Associação de Amigos da Criança da Diocese de Ponta Grossa – AAC	75	R\$11.671,87	26	35%
	ABASE - Casa do Piá	165	R\$37.661,25	124	75%
	Associação Antônio e Marcos Cavanis – Casa do Menor	295	R\$67.333,75	215	73%
	Associação Beneficente Lua Nova	80	R\$18.260,00	35	44%
	Associação de Proteção à Menina- APAM	185	R\$42.226,25	123	66%
	Associação Reviver	91	R\$20.770,75	34	37%
	Instituto Duque de Caxias - Aldeia da Criança	499	R\$113.533,62	280	56%
	Cidade dos Meninos				
	Instituto Duque de Caxias - Guarda Mirim				
	Programa Social Transformando Gerações	150	R\$34.237,50	95	63%

Tabela 18 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual referente ao exercício de 2019

(conclusão)

	Instituto João XXIII	160	R\$36.520,00	114	71%
	Jovens com uma Missão	100	R\$22.825,00	48	48%
Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio	Associação de Amigos da Pessoa Idosa	125	R\$10.375,00	81	64%
Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade para PCD, idosos e suas famílias – Centro Dia	ACAP CEPRAF	36	R\$13.072,50	38	100%
	ASSARTE	80	R\$29.050,00	74	92%
	APADEVI	64	R\$23.240,00	71	100%
	APAE	75	R\$27.234,37	62	83%
	ADFPG	110	R\$39.943,75	88	80%
	APROAUT	85	R\$30.865,62	83	98%
	APACD	60	R\$26.145,00	49	82%
Serviço Especializado em Abordagem Social	Melhor Viver	100	8.818,75	108	100%
Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes	APAM	10	R\$15.562,50	08	80%
	Núcleo Pequeno Anjo	40	R\$62.250,00	27	67%
	Francisclara	20	R\$31.125,00	15	75%
	Instituto João XXIII	35	R\$54.468,75	18	51%
Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos em Situação de Rua	Melhor Viver / Abrigo Institucional	37	R\$30.901,94	58	100%
	Melhor Viver/ República	15	R\$7.781,25	15	100%
	Casa da Acolhida	36	R\$30.066,75	105	100%
Acolhimento Institucional e Residência Inclusiva para PCD	Lar Guilherme Cavina	23	R\$54.883,75	20	87%
	APEDEF	10	R\$34.237,50	10	100%
	AAPNENSEL	10	R\$34.237,50	09	90%
Instituição de Longa Permanência para pessoa idosa	Asilo São Vicente	100	R\$166.000,00	101	100%
	Colméia Espírita Abegail	30	R\$40.800,00	26	86%
	Lar das Vovozinhas	40	R\$66.400,00	40	100%
	Casa do Idoso Paulo de Tarso	30	R\$49.800,00	28	93%

Fonte: Ponta Grossa. Decretos Municipais. Disponível em:

<https://redeassocialpg.wordpress.com/programa-de-monitoramento/> Acesso em: 22 de ago. 2024. Dados organizados pela autora.

Na Tabela 18, referente ao ano de 2019, houve uma redução no número de serviços, passando para 37 serviços, sendo executados por 28 OSCs. Os serviços que deixaram de ser executados foram: um SCFV para crianças e adolescentes, vinculado à PSB, e o Serviço de Acolhimento Institucional para Jovens, vinculado à PSE - alta complexidade. Em ambos os casos, a motivação pela não continuidade dos serviços adveio das OSCs, que optaram por rescindir o TC com o poder público, por questões inerentes à administração interna das OSCs.

Dentre os serviços que foram executados neste ano, estão na PSB: 2 SCFV para jovens e adultos, 12 SCFV para crianças e adolescentes e 1 (um) Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio.

A PSE de média complexidade manteve os 7 (sete) Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade para PCD, idosos e suas famílias – Centro Dia; 1(um) Serviço Especializado em Abordagem Social, destinado aos usuários em situação de rua. Na PSE de alta complexidade, estavam: 4 (quatro) Acolhimentos Institucionais para crianças e adolescentes; 2 (dois) Acolhimentos Institucionais para adultos e famílias em situação de rua, possuindo dois serviços; 1 (um) Acolhimento para adultos em República; 2 (dois) Acolhimentos Institucionais e Residência Inclusiva para PCD; 1 (um) Acolhimento Institucional para PCD; e 4 (quatro) Acolhimentos Institucionais para a pessoa idosa. No ano de 2019, um dos SCFV para crianças e adolescentes foi executado por uma OSC.

No que se refere ao cumprimento de metas, verifica-se que 24 serviços atingiram acima de 70%, 6 (seis) serviços ficaram entre 50 e 69% e abaixo de 50% foram 5 (cinco) serviços. Quanto ao não cumprimento de metas, observa-se que, novamente em 2019, foram os SCFV para crianças e adolescentes e o SCFV para jovens e adultos que não conseguiram atingir o cumprimento de metas. Novamente, a evasão estava relacionada à opção das famílias pela educação integral em detrimento do SCFV. Outras questões que podem ser apontadas referem-se a mudanças de localidade, seja entre bairros ou cidades, à falta de atratividade pelo serviço, à distância entre a residência e a OSC, à necessidade de busca por emprego e renda, dentre outros fatores.

Já o SCFV para a pessoa adulta pode ser considerado sem demanda, uma vez que os encontros eram realizados no período vespertino, e a pouca participação pode ter sido motivada pela necessidade que esses usuários tinham em relação ao emprego e à renda. O SPSBD, executado pela Associação Amigos da Pessoa Idosa,

não conseguiu atingir a meta. Dentre algumas questões apontadas, está a dificuldade de acesso à demanda existente no município.

Novamente, dois serviços vinculados à PSE (Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes) não conseguiram cumprir o número de metas pactuadas. Conforme já foi apresentado, o não cumprimento está atrelado ao encaminhamento dos órgãos: Conselho Tutelar, Ministério Público e Vara da Infância e Juventude. Consta-se que, no período de 2018 a 2019, houve uma diminuição no número de acolhimentos de crianças e adolescentes em Ponta Grossa.

Tabela 19 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual referente ao exercício de 2020 (continuação)

SERVIÇO	OSC	META	VALOR MENSAL	VALOR COM A REDUÇÃO	MÉDIA	%
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Pessoa Idosa)	Grupo Renascer	90	R\$10.800,00	R\$9.797,83	30	33%
	Assoc. Amigos da Pessoa Idosa	120	R\$14.400,00	R\$12.565,31	37	31%
	Serviço de Obras Sociais - SOS	90	R\$10.800,00	R\$8.575,24	42	47%
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos- Criança e Adolescente	ABASE - Casa do Piá	115	R\$32.200,00	R\$27.994,71	115	100%
	Associação Antônio e Marcos Cavanis – Casa do Menor	180	R\$50.400,00	R\$40.607,56	195	109%
	Associação Beneficente Lua Nova	65	R\$18.200,00	R\$15.753,07	58	89%
	Associação de Proteção à Menina- APAM	95	R\$26.600,00	R\$18.400,00	56	59%
	Associação Reviver	65	R\$18.200,00	R\$15.105,00	49	76%
	Instituto Duque de Caxias - Aldeia da Criança	315	R\$88.200,00	R\$74.517,98	278	88%
	Instituto Duque de Caxias - Guarda Mirim					
	Programa Social Transformando Gerações	120	R\$33.600,00	R\$29.022,50	89	74%
	Instituto João XXIII	80	R\$22.400,00	R\$18.901,77	137	171%
	Jovens com uma Missão	80	Termo de Colaboração Rescindido a partir de junho de 2020		19	29%

Tabela 19 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual referente ao exercício de 2020

(continuação)

Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio	Associação de Amigos da Pessoa Idosa	60	R\$6.600,00	R\$6.360,00	50	83%
Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade para PCD, idosos e suas famílias – Centro Dia	ACAP CEPRAF	80	R\$36.640,00	R\$36.139,67	82	103%
	ASSARTE	80	R\$36.640,00	R\$32.203,24	64	79%
	APADEVI	55	R\$25.190,00	R\$20.954,44	48	87%
	APAE	55	R\$25.190,00	R\$21.651,93	45	82%
	ADFPG	110	R\$50.380,00	R\$40.014,53	92	84%
	APROAUT	80	R\$36.640,00	R\$30.871,84	77	97%
	APACD	60	R\$37.800,00	R\$29.977,98	47	78%
Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes	APAM	8	R\$16.000,00	Não teve redução	7	84%
	Núcleo Pequeno Anjo	30	R\$60.000,00	Não teve redução	18	59%
	Francisclara	17	R\$34.000,00	Não teve redução	10	61%
	Instituto João XXIII	30	R\$60.000,00	Não teve redução	14	47%
Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos em Situação de Rua	Melhor Viver / Abrigo Institucional	50	R\$57.650,00	Não teve redução	63	126%
	Melhor Viver/ República-Adulto	10			9	90%
	Melhor Viver/ República-Jovens	06			3	44%
	Casa da Acolhida Casa de Passagem	50	R\$44.500,00	Não teve redução	94	189%
Abrigo Institucional e Residência Inclusiva para PCD	Lar Guilherme Cavina	21	R\$50.400,00	Não teve redução	19	89%
	APEDEF Casa 1	20	R\$79.400,00	Não teve redução	10	98%
	APEDEF Casa 2				9	90%
	AAPNENSEL	10	R\$39.700,00	Não teve redução	10	100%
Instituição de Longa Permanência para pessoa idosa	Asilo São Vicente	105	R\$189.000,00	Não teve redução	98	93%
	Colméia Espírita Abegail	30	R\$54.000,00	Não teve redução	30	98%
	Lar das Vovozinhas	40	R\$72.000,00	Não teve redução	34	84%
	Casa do Idoso Paulo de Tarso	30	R\$54.000,00	Não teve redução	30	100%

Tabela 19 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual referente ao exercício de 2020

(conclusão)

Fonte: Ponta Grossa. Decretos Municipais. Disponível:

<https://redeassocialpg.wordpress.com/programa-de-monitoramento/> Acesso em: 22 de ago. 2024.

Dados organizados pela autora.

No ano de 2020, é preciso destacar que ocorreu a pandemia da Covid-19, o que exigiu uma série de medidas, dentre elas a elaboração do Plano Municipal de Contingência e Enfrentamento à Covid-19 no âmbito do Sistema de Assistência Social (SUAS), o qual orientou sobre a necessidade de orientação junto às OSCs para informar sobre o Decreto Municipal nº 17.276/2020, que dispõe sobre o contingenciamento de gastos públicos durante o período de calamidade pública, em decorrência da pandemia da Covid-19, até 31 de dezembro de 2020. Deste modo, essa contingência de gastos reduziu o valor mensal repassado às entidades, conforme apresentado na Tabela 19, apenas para os serviços vinculados ao PSB, sendo o SCFV e, para a PSE, os serviços de média complexidade, que são os Centros Dia. Já a alta complexidade, que congrega os serviços de acolhimento institucional, manteve inalterada a redução dos recursos.

Outra questão importante a ressaltar é que os SCFV e Centros-Dia suspenderam as atividades por dois meses (abril e maio de 2020), retornando os mesmos de maneira remota devido à pandemia. Deste modo, não houve acompanhamento *in loco* da Divisão de Monitoramento; foram realizadas reuniões online, bem como o acompanhamento das ações desenvolvidas pelas OSCs.

No que se refere ao número de serviços executados, somaram-se 37 serviços, sendo executados por 29 OSCs. Ainda houve a rescisão de um TC voltado ao SCFV para crianças e adolescentes, e o poder público novamente abriu um edital de chamamento para o Serviço de Acolhimento para Jovens, sendo assumido por uma nova OSC. O Serviço Especializado em Abordagem Social também deixou de ser executado por uma OSC, passando a ser executado pelo município e voltado ao atendimento das pessoas e famílias em situação de rua. Apenas em 2023 o município assumiu a execução do Serviço de Abordagem Social para crianças e adolescentes, com uma equipe exclusiva.

No que se refere ao cumprimento de metas, verifica-se que 27 serviços atingiram acima de 70%, 3 (três) serviços ficaram entre 50% e 69%, e abaixo de 50% foram 5 (cinco) serviços. Os 3 (três) serviços que não conseguiram atingir o

cumprimento de metas foram o SCFV para a pessoa idosa. Este serviço substituiu o SCFV para jovens e adultos, sendo executado pelas OSCs: Renascer, Associação da Pessoa Idosa (AAPI) e Serviço de Obras Sociais (SOS). Dentre os principais fatores, foram apontados: falta de usuários nos serviços, rotatividade, dificuldades de adaptação aos serviços, pois eram executados nos CECONS e não seguiam a mesma metodologia⁴⁰, falta de atratividade nas atividades desenvolvidas, dentre outras.

Os serviços que não conseguiram cumprir com as metas foram novamente os SCFV para criança e adolescente, pelos mesmos motivos apontados anteriormente na análise das metas. Houve também uma das OSC que rescindiu o TC com o município, deixando de executar o serviço. Novamente, houve o não cumprimento de metas pelas OSCs que executam o serviço de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes, pelos motivos já apontados nos relatórios anteriores. Os encaminhamentos dependem exclusivamente dos órgãos de direito da criança e do adolescente.

Já o serviço de Acolhimento Institucional para jovens, executado pela OSC Melhor Viver, também não conseguiu atingir a meta. Este serviço era direcionado aos jovens que completaram 18 anos e ainda estão em situação de acolhimento institucional, buscando propiciar condições e autonomia para a emancipação desses sujeitos.

Outra questão foi a alteração no serviço de Abordagem Social, pertencente à PSE, que deixou de ser executado pelas OSCs e passou a ser assumido novamente pelo município, por uma equipe específica da PSE. Outra alteração foi a redução no número de metas do SPSBD, que passou de 125 para 60 metas.

Tabela 20 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual referente ao exercício de 2021

(continuação)

Serviço	OSC	META	VALOR MENSAL	Média	%
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Pessoa Idosa)	Grupo Renascer	90	R\$11.532,24	57	63%
	Assoc. Amigos da Pessoa Idosa	120	R\$15.376,32	98	82%
	Serviço de Obras Sociais - SOS	90	R\$11.532,24	98	109%
	ABASE - Casa do Piá	115	R\$34.383,16	122	106%

⁴⁰ As atividades anteriormente executadas nos CECONS incluíam convivência, dança, bailes, jogos e outras atividades recreativas. Com a transferência da execução para as OSCs, o SCFV para a pessoa idosa passou a seguir os seguintes eixos estruturantes: Convivência Social e Intergeracionalidade; Envelhecimento Ativo e Saudável; e Autonomia e Protagonismo (Brasil, 2012).

Tabela 20 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual referente ao exercício de 2021

(continuação)

Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos- Criança e Adolescente	Associação Antônio e Marcos Cavanis – Casa do Menor	180	R\$53.817,12	225	125%
	Associação Beneficente Lua Nova	65	R\$19.433,96	74	114%
	Associação de Proteção à Menina- APAM	95	R\$28.403,48	101	106%
	Associação Reviver	65	R\$19.433,96	59	90%
	Instituto Duque de Caxias - Aldeia da Criança	315	R\$94.179,96	327	104%
	Instituto Duque de Caxias - Guarda Mirim				
	Programa Social Transformando Gerações	120	R\$35.878,08	123	102%
	Instituto João XXIII	80	R\$23.918,72	182	227%
Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio	Associação de Amigos da Pessoa Idosa	60	R\$7.047,48	39	66%
Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade para PCD, idosos e suas famílias – Centro Dia	ACAP CEPRAF	80	R\$39.124,19	85	106%
	ASSARTE	80	R\$39.124,19	76	96%
	APADEVI	55	R\$26.404,21	59	108%
	APAE	55	R\$26.404,21	55	100%
	ADFPG	110	R\$53.795,76	100	91%
	APROAUT	80	R\$39.124,19	83	104%
	APACD	60	R\$40.362,84	50	84%
Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes	APAM	8	R\$17.084,08	7	86%
	Núcleo Pequeno Anjo	30	R\$64.068,00	24	81%
	Francisclara	17	R\$36.305,20	11	62%
	Instituto João XXIII	30	R\$64.068,00	12	41%
Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos em Situação de Rua	Melhor Viver / Abrigo Institucional	50	R\$61.558,67	56	111%
	Melhor Viver/ República- Adulto	10		10	102%
	Melhor Viver/ República-Jovens	06		2	28%

	Casa da Acolhida	50	R\$47.517,10	103	206%
Tabela 20 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual referente ao exercício de 2021					
(conclusão)					
	Casa de Passagem				
Abrigo Institucional e Residência Inclusiva para PCD	Lar Guilherme Cavina	21	R\$53.817,12	20	93%
	APEDF Casa 1	10	R\$84.783,32	7	71%
	AEDEF Casa 2	10		7	71%
	AAPNENSEL	10	R\$42.391,66	10	99%
Instituição de Longa Permanência para pessoa idosa	Asilo São Vicente	105	R\$201.814,20	101	96%
	Colméia Espírita Abegail	30	R\$57.661,20	29	96%
	Lar das Vovozinhas	40	R\$76.881,60	34	84%
	Casa do Idoso Paulo de Tarso	30	R\$57.661,20	29	98%

Fonte: Ponta Grossa. Decretos Municipais. Disponível:
<https://redeassocialpg.wordpress.com/programa-de-monitoramento/> Acesso em: 22 de ago. 2024.
 Dados organizados pela autora.

A respeito do cumprimento de metas, 30 serviços atingiram acima de 70%, 4 (quatro) serviços ficaram entre 50 e 69%, e 1 (um) serviço ficou abaixo de 50%. O serviço que não conseguiu atingir 50% das metas foi Acolhimento Institucional para Jovens, devido à falta de demanda.

Já os serviços que ficaram entre 50% e 69% de cumprimento de metas foram o SCFV para a pessoa idosa, realizado pela OSC Renascer, devido à rotatividade dos usuários e à assiduidade nos encontros; a AAPI no SPSBD, devido à falta de demanda de usuários; e os serviços de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes, pelos mesmos motivos apontados nas análises anteriores. Neste ano, não houve alteração no número de metas e serviços já executados desde 2020.

Na sequência, será analisado o Relatório de Cumprimento de Metas de 2022.

Tabela 21 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual e Análise dos Termos de Colaboração 2022-2023 (exercício até junho de 2023)

(continuação)

SERVIÇO	OSC	META	VALOR MENSAL	ANÁLISE
Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio	Grupo Renascer	60	R\$9000,00	No que se refere à execução do serviço está sendo realizado atingindo a meta prevista, conforme o Relatório Mensal de Frequências das OSC no mês de abril/2023 o cumprimento de 116% das metas. Entretanto, é um serviço que possui dificuldade de realização do acompanhamento, <u>à medida que como é realizada na casa do usuário</u> , não tem como realizar um acompanhamento em tempo integral. Referente à avaliação dos usuários as principais questões que se apresentaram foram: Realização de visitas mais frequentes, necessidade de melhoria nos serviços de saúde (acesso a consultas, fisioterapia e fonoaudiologia). Este serviço é para ser executado pelo CRAS, mas devido à falta de equipe técnica, foi realizado o TC, porém não será previsto no próximo edital de chamamento, retornando para os CRAS a execução do serviço.
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos- Criança e Adolescente	ABASE - Casa do Piá	130	R\$43.001,40	A referida OSC tem atingido a meta prevista, conforme Relatório Mensal de Frequência, cumpriu 88% das metas. No que se refere à execução do serviço, possui um espaço físico amplo, adaptando as atividades realizadas pela OSC, como musicalização, jogos lúdicos, laboratório de informática e atividades esportivas. Referente à avaliação com os usuários as atividades foram apontadas como ponto positivo do serviço, já no que seria importante melhorar estão questões de acessibilidade, mais mobiliários: computadores e materiais.
	Associação Antônio e Marcos Cavanis – Casa do Menor	270	R\$89.310,60	A OSC tem atingido a meta prevista, sendo 77%, conforme apontou o Relatório Mensal de Frequência. A OSC possui um espaço amplo para a execução das atividades e dispõe de parquinho infantil e piscinas. Referente à avaliação dos usuários o atendimento e dedicação da equipe de trabalho aliado a execução das atividades foram colocadas como ponto positivo. O que precisa melhor seria a disponibilização de mais materiais para as oficinas, mais passeios, ampliação do horário de atendimento e funcionar aos sábados.
	Associação Beneficente Lua Nova	75	R\$24.808,50	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 100% das metas pactuadas. Atua em uma região que possui bastante vulnerabilidade social e dispõe de uma estrutura adequada com espaços ao ar livre para a execução das atividades. Na avaliação realizada com os usuários foram apontadas como ponto positivo o atendimento ofertado pela equipe de trabalho, alimentação e o espaço físico. O que precisa melhor seria ter mais brinquedos, colocar grama e areia e o comportamento dos usuários.

Tabela 21 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual e Análise dos Termos de Colaboração 2022-2023 (exercício até junho de 2023)

(continuação)

Associação de Proteção à Menina- APAM	110	R\$36.385,80	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 76% das metas pactuadas. A avaliação dos usuários, os pontos positivos foram o atendimento prestado refere-se à alimentação, as atividades e ao atendimento prestados pela equipe de trabalho. O que precisa melhorar seria implantar novas oficinas, melhorar o lanche da tarde e sobremesa após o almoço.
Associação Reviver	75	R\$24.808,50	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 100% das metas pactuadas. Dentre os pontos positivos apontados pelos usuários estão a equipe de trabalho e as atividades realizadas. O que precisa melhorar seria transporte para realização de passeios, alimentação diversificada e melhorar os espaços externos da OSC.
Instituto Duque de Caxias - Aldeia da Criança	397	R\$131.319,66	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 88% das metas pactuadas. A avaliação dos usuários apontou como ponto positivo o respeito, as atividades e carinho da equipe. Já no que seria importante melhorar seria um espaço para guardar os pertences, mais esporte, alimentação e diversificar as oficinas.
Instituto Duque de Caxias - Guarda Mirim			Igualmente a unidade anterior, o atendimento prestado pela equipe de trabalho, oportunidade de emprego, refeições, atividades e patriotismo foram apontadas como positivo pelos usuários. O que precisa melhorar seria ter um pátio coberto, melhorar a estrutura física, ofertar atividades diversas como aula de dança, xadrez e taekwondo.
Programa Social Transformando Gerações	125	R\$41.347,50	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 66% das metas pactuadas. Embora esteja acima da média, a dificuldade da OSC está no acesso dos usuários, pois devido a mesma estar localizada no próximo ao Jardim Maracanã e ao Contorno, a via é bastante movimentada e dificulta a participação dos usuários que precisam, muitas vezes, estar acompanhados pelos responsáveis para chegar até a OSC. Na avaliação dos usuários a equipe e o trabalho realizado apareceram como o que mais gostam no serviço. O que precisa melhorar seria ter um psicólogo, mais passeios e atividades de esporte, melhorar os materiais e arrumar os espaços físicos (banheiros masculinos).

Tabela 21 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual e Análise dos Termos de Colaboração 2022-2023 (exercício até junho de 2023)

(continuação)

	Instituto João XXIII	140	R\$46.308,20	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 100% das metas pactuadas. A OSC funciona em um espaço mais isolado, porém dispõe de transporte para trazer os usuários para o serviço. Dentre os principais pontos positivos foram o atendimento da equipe de trabalho, atividades e da quadra para brincar. O que precisa melhorar seria o relacionamento dos usuários as atividades físicas, acesso a piscina e a alimentação (sobremesa, sorvete e suco no almoço), passeios com públicos atendidos específicos.
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos-Pessoa Idosa	Grupo Renascer	120	R\$15.984,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu apenas 57% das metas pactuadas, estando abaixo da média. Os serviços para a pessoa idosa possuem uma baixa frequência, sendo necessário os profissionais pensarem em estratégias para a execução do serviço. Na avaliação foram citadas como ponto positivo: a educadora, as atividades realizadas, a amizade e união do grupo. O que precisaria melhorar seria a realização de mais passeios, músicas e serviços de beleza e saúde, bailes, bingos e atividade física semanalmente.
	Associação de Amigos da Pessoa Idosa	90	R\$11.988,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 64% das metas pactuadas, estando abaixo da média. Novamente a baixa frequência de participação dos usuários, refletem a dinâmica que o serviço necessita desde a execução como também na manutenção do vínculo. A avaliação dos usuários teve como ponto positivo as atividades, brincadeiras e o atendimento da equipe. Como proposta para melhor o atendimento foi apontado mais música, bingo e mais participantes no serviço.
	Serviço de Obras Sociais	90	R\$11.988,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 84% das metas pactuadas. Dentre os serviços executados de SCFV para a pessoa idosa, este possui um maior número de cumprimento das metas. No que se refere à avaliação dos usuários foram considerados como ponto positivo a participação no grupo para se distrair e ter convivência social, lanche e as atividades. O que precisa melhorar seria mais atividades físicas, aumentar o número de dias dos encontros, atividades diferenciadas, bailes, passeios e poder fazer o que quiser.

Tabela 21 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual e Análise dos Termos de Colaboração 2022-2023 (exercício até junho de 2023)

(continuação)

Serviço de Proteção Social	ACAP CEPRAF	80	R\$40.670,40	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 100% das metas pactuadas. A OSC executa o serviço de Centro Dia, atendendo pessoas com diferentes deficiências, não apenas a surdez. Dentre os apontamentos como ponto positivo foram as oficinas, o atendimento da equipe de trabalho, autonomia, horta e curso de libras. O que seria importante melhorar está a acessibilidade dos espaços, mais mobiliários e materiais.
	ASSARTE	80	R\$40.670,40	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 100% das metas pactuadas. Referente à avaliação dos usuários, a entidade não enviou no prazo determinado.
	APADEVI	100	R\$50.838,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 72% das metas pactuadas. Dentre as OSC que executam o serviço de Centro Dia, a dificuldade de manutenção dos usuários está na execução do serviço prestado, pois realiza oficinas sem construir grupos fixos que façam rodízio entre as oficinas, apresentando oficinas pontuais e segmentadas. Pontos positivos nas avaliações dos usuários foram: oficinas, a amizade do grupo, atenção da equipe e dos profissionais. O que precisa melhorar, seria o espaço físico, mais ventilação, materiais para realizar as atividades e o comportamento dos funcionários.
	APAE	75	R\$38.128,50	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 100% das metas pactuadas. Funciona o Centro Dia, separado da escola, deste modo, consegue trabalhar melhor as questões referentes a assistência social e coerentes com os requisitos do serviço de Centro Dia. Na avaliação realizada pelos usuários, o que mais avaliaram como positivo foram a alimentação, carinho e a convivência social com os demais usuários. O que precisa melhorar seria ter mais passeios e os horários das atividades.
	ADFPG	95	R\$48.296,10	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 95% das metas pactuadas. Embora seja uma OSC que execute o serviço de Centro Dia em uma região isolada. A OSC oferece o transporte aos usuários, deste modo consegue atingir o cumprimento das metas. Referente à avaliação dos usuários, a entidade não enviou no prazo determinado.

Tabela 21 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual e Análise dos Termos de Colaboração 2022-2023 (exercício até junho de 2023)

(continuação)

	APROAUT	90	R\$45.754,20	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 100% das metas pactuadas. A OSC atende usuários que possuem o transtorno do Espectro Autista, entretanto tem atendido também usuários com outras deficiências como cegueira. No mesmo espaço físico funciona serviços da educação e da saúde, entretanto os serviços possuem espaços distintos. A avaliação apontou como pontos positivos apresentados pelos usuários foram o atendimento prestado pela equipe de trabalho, serviços, lanches e atividades. Como melhorias foram apontados a estrutura física, localização da OSC distante da região central, mais equipe de trabalho, materiais, fornecer lanche para as mães/responsáveis que aguardam os usuários no Centro Dia e maior participação dos responsáveis.
	APACD	60	R\$41.958,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 87% das metas pactuadas. A OSC atende um público bem específico, são jovens e adultos que possuem múltiplas deficiências, portanto necessita de atendimento personalizado. A OSC também conta com o transporte dos usuários e dentro do espaço físico divide o Centro Dia com a educação, sendo espaços e atividades distintas. Na avaliação com os usuários foram apontadas como pontos positivos na avaliação foram o atendimento da equipe e dos funcionários que executam o transporte dos usuários. Como melhorias seria mais equipe de trabalho, mais vagas, atendimento todos os dias, melhoria no espaço físico e a comunicação com as famílias.
Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes	APAM	8	R\$20.000,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 100% das metas pactuadas. A OSC dispõe de espaços físicos distintos para a execução do Acolhimento e do SCFV, com entradas separadas e equipe de trabalho específica. A avaliação realizada pelas usuárias fora positiva para a comida, equipe de trabalho e atividades. O que seria importante melhor estão o relacionamento entre as usuárias, segurança do imóvel, quadra esportiva e voltar para a casa.

Tabela 21 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual e Análise dos Termos de Colaboração 2022-2023 (exercício até junho de 2023)

(continuação)

	Núcleo Pequeno Anjo	30	R\$75.000,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 100% das metas pactuadas. A OSC oferece o serviço de acolhimento na modalidade de casa lar. Na avaliação com os usuários foram colocadas como pontos positivos: espaço físico, cuidado da equipe, brincadeiras, alimentação. O que precisa melhorar seria a frequência das visitas com os familiares, a ter mais jogos, videogame, uso do celular e cachorrinho.
	Francisclara	20	R\$50.000,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 89% das metas pactuadas. A avaliação com os usuários teve como pontos positivos na avaliação dos usuários foram: atendimento das cuidadoras, brincadeiras espaço físico e alimentação. O que precisa melhorar seria ter mais atividades ao ar livre, mas mesas no refeitório e mais respeito das crianças com as pessoas.
Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos em Situação de Rua	Melhor Viver/ Abrigo Institucional	60	R\$61.605,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 100% das metas pactuadas. Referente à avaliação os usuários colocaram como pontos positivos, o acolhimento, alimentação, reinserção social, atendimento da equipe, serviços e atividades realizadas. O que deveria melhorar seria ampliar a estrutura para mais vagas, mais atividades recreativas, palestras sobre dependência química, academia, lazer, mais disciplina e qualificação profissionalizante.
	Melhor Viver/ República	15	R\$9.990,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 81% das metas pactuadas. A OSC oferece este serviço aos usuários que estavam no acolhimento e conseguiram obter um grau de autonomia, principalmente dos usuários que conseguiram um emprego. A república funciona em uma casa, onde a maioria da gestão depende dos usuários. Na avaliação com os usuários foram apontadas como pontos positivos: quartos, conforto e a atenção da equipe. Pontos que precisam melhorar seria: a colocação de câmeras, box no banheiro, mais atividades socioeducativas e recreativas.

Tabela 21 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual e Análise dos Termos de Colaboração 2022-2023 (exercício até junho de 2023)

(continuação)

	Casa da Acolhida – Famílias Casa da Acolhida- Casa de Passagem	70	R\$71.872,50	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 100% das metas pactuadas. A OSC oferta serviço de casa de passagem e também outro serviço separado está a casa das famílias. Dentre os pontos positivos estão: segurança, espaço físico arborizado, a alimentação, a equipe de trabalho e o atendimento. O que seria importante melhorar está na inclusão de mais atividades diárias, atendimento de apoio social, cursos, transporte, poder fumar.
Abrigo Institucional e Residência Inclusiva para PCD	Lar Guilherme Cavina	21	R\$78.078,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 90% das metas pactuadas. É um dos serviços que não possuem um enquadramento exato na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, pois conta com usuários que são remanescentes do antigo Hospital Psiquiátrico Franco da Rocha, não se enquadrando em um residência inclusiva, mas como um abrigo institucional, mais voltado a saúde do que a assistência social. Dentre a avaliação com os usuários foram colocados como pontos positivos apresentados pelos usuários foram: alimentação, a equipe de trabalho, os atendimentos da fonoaudióloga, fisioterapia, atividades e acomodação. O que precisa melhorar seria ter quartos individuais, mais passeios, quadra para jogar bola, alimentação com mais carne e melhorar o jantar.
	APEDEF	20	R\$88.134,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 95% das metas pactuadas. Funcionam a execução do serviço em duas casas na modalidade de residência inclusiva, em uma atende apenas mulheres e em outra são mistos (homens e mulheres). Referente à avaliação dos usuários, a entidade não enviou no prazo determinado.
	AAPNENSEL	10	R\$44.067,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 92% das metas pactuadas. Atende na modalidade de Residência Inclusiva, apenas mulheres. A avaliação com as usuárias apontou como pontos positivos apresentadas pelas usuárias foram o acolhimento, horta, passear de van e assistir televisão. O que poderia melhorar está o convívio social entre as usuárias.

Tabela 21 – Relatório de Cumprimento de Metas Anual e Análise dos Termos de Colaboração 2022-2023 (exercício até junho de 2023)

(conclusão)

Instituição de Longa Permanência para pessoa idosa	Asilo São Vicente	105	R\$226.895,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 100% das metas pactuadas. A OSC é a única que atende os três graus de dependência, atendendo homens e mulheres. As avaliações dos usuários apontaram como pontos positivos os passeios, festas, atendimento, alimentação, as atividades e os cuidados. Para melhorar seria a alimentação (salame, linguiça, maionese, batata frita). Melhorar a segurança dos quartos, as rampas e acessibilidade, a estrutura física e a convivência social.
	Colméia Espírita Abegail	30	R\$62.040,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 100% das metas pactuadas. A OSC oferece atendimento apenas ao público feminino. Foram avaliados pelos usuários como positivo o atendimento, espaço, televisão e a alimentação. O que precisaria melhorar seria mais alimentação, os quartos e o convívio das usuárias.
	Lar das Vovozinhas	40	R\$82.790,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 100% das metas pactuadas. A OSC oferece atendimento apenas ao público feminino. Referente à avaliação dos usuários, a entidade não enviou no prazo determinado.
	Casa do Idoso Paulo de Tarso	30	R\$63.310,00	De acordo com o Relatório Mensal de Frequência, a OSC atingiu 100% das metas pactuadas. A OSC oferece atendimento apenas ao público masculino. Referente à avaliação dos usuários, a entidade não enviou no prazo determinado.

Fonte: Ponta Grossa. Decretos Municipais. Disponível: <https://redeassocialpg.wordpress.com/programa-de-monitoramento/> Acesso em: 22 de ago. 2024.

Dados organizados pela autora.

Conforme os dados apresentados na Tabela 21, referentes aos termos de colaboração no período de 2022 até junho de 2023 (mês do término do TC), foram executados 34 serviços por 28 OSCs. Pode-se observar que três organizações não conseguiram atingir o cumprimento das metas estabelecidas no TC, sendo um serviço da Proteção Social Básica, que executa o SCFV para crianças e adolescentes: a OSC Transformando Gerações, que cumpriu apenas 66% das metas; e duas organizações executoras de serviços de SCFV para a pessoa idosa: a OSC Renascer, com 57% das metas, e a Associação Amigos da Pessoa Idosa, com 64% das metas.

O SCFV para crianças e adolescentes não conseguiu realizar o cumprimento das metas devido às questões já apresentadas anteriormente, como a rotatividade no serviço, o aumento da escola integral e as dificuldades de acesso ao serviço, quando a família não consegue levar a criança e o adolescente periodicamente. Os motivos de não cumprimento de metas por parte dos SCFV para a pessoa idosa foram também os motivos apontados anteriormente, além da precária atratividade, considerando as novas necessidades decorrentes do perfil da pessoa idosa atualmente.

Outro importante instrumental utilizado pela Divisão de Monitoramento foi uma avaliação realizada com os usuários. É importante esclarecer que ela teve como ponto de partida a iniciativa do poder público em avaliar como o serviço estava sendo executado pelas OSCs. Por meio de uma ficha didática, foram elaboradas questões sobre a alimentação, o espaço físico, a estrutura e o material para realizar as atividades, a equipe de trabalho e possíveis sugestões que pudessem melhorar a qualidade do atendimento. Este material foi encaminhado para as responsáveis técnicas das OSCs, as quais ficaram responsáveis por aplicar e encaminhar ao Departamento de Gestão do SUAS, para que os dados fossem tabulados. A pesquisa foi realizada no segundo semestre de 2022 pela técnica do Departamento de Gestão do SUAS, com a rede socioassistencial, sendo o resultado publicado no Relatório Anual de Monitoramento de 2022.

De acordo com o referido relatório, os usuários dos serviços apontaram como positivas as atividades desenvolvidas, a equipe de trabalho, a alimentação, os passeios e os eventos. Entretanto, o relatório apontou como pontos negativos e, portanto, que necessitam de melhorias, os seguintes aspectos: questões relacionadas à melhoria da estrutura física e acessibilidade, à disponibilização de materiais para a realização das atividades, aos mobiliários, mais passeios, relacionamento interpessoal, novas oficinas, alimentação diversificada e com mais carne, equipe

técnica (inclusão de psicólogo), atividades esportivas, acesso à piscina da OSC, atividade física semanal, mais vagas, localização distante da OSC e, por esta razão, poderia ofertar lanche para as mães/cuidadores que aguardam os filhos, participação dos usuários, videogame e animais de estimação.

A partir das principais questões apontadas para a melhoria dos serviços, pode-se observar algumas situações, como a distância de algumas OSCs no município, o que impõe o deslocamento até o equipamento, necessitando que os responsáveis/cuidadores permaneçam e, de alguma maneira, se pense na inclusão dessas famílias nos atendimentos. Relacionado às OSCs, também está a questão estrutural, acessibilidade e mobiliário, o que permite garantir uma maior qualidade no atendimento.

Outros pontos apresentados foram referentes a novas oficinas e atividades, buscando trazer mais atratividade para os serviços. Sabe-se que alguns serviços podem ter metodologias de trabalho cristalizadas. Agregar novas atividades pode permitir uma maior participação dos usuários e, portanto, diminuir a evasão, principalmente nos SCFV.

Já no que se refere ao uso da estrutura da OSC, conforme foi apontado pelos usuários a partir da avaliação, seria importante permitir que eles utilizassem e tivessem acesso aos espaços sempre que possível, no caso da piscina, das quadras esportivas, entre outras.

Ainda é preciso salientar a questão alimentar. Ofertar uma alimentação de qualidade supõe atender às necessidades nutricionais. Então, diversificar a alimentação, buscando uma quantidade de proteína adequada e tornando-a saudável, não é apenas algo atrativo para os serviços, como no caso do SCFV ou Centro Dia, mas é uma necessidade para os acolhimentos institucionais.

Por fim, não menos importante, é possibilitar que esses usuários, principalmente os dos acolhimentos institucionais, possam ter acesso a brinquedos e até mesmo a animais de estimação, à medida que o público atendido é composto por sujeitos que se encontram destituídos dos seus lares e pertences. Assegurar essas questões seria o mínimo a fazer na direção do atendimento ao básico, conforme propõe a LOAS.

Considera-se, portanto, a partir das avaliações realizadas pelos sujeitos, que a prerrogativa enfatizada por Bresser-Pereira de que, com o processo de publicização, haveria uma maior capacidade gerencial e de otimização dos recursos públicos, não

passa de delegar a responsabilidade do Estado para a sociedade civil, minimizando os gastos públicos, o que não garante, a princípio, o alcance dos resultados pretendidos. Pois, assim como o poder público, as OSCs também possuem suas dificuldades e limitações, para além de serem espaços idealizados pelo poder público como locais que executam serviços de maior qualidade.

Para T. A. Carvalho (2022), “[...] as OSC não devem comprometer a primazia estatal prevista no SUAS. Porém, em uma rede de números tão destoantes, o direito socioassistencial público pode sucumbir às finalidades de interesse privado”. Mas é preciso compreender que as OSCs não são as causas. Elas existem antes mesmo do SUAS e estão presentes na sociedade. O que é perigoso é olhar para o processo e não perceber que o neoliberalismo se articula enquanto um projeto de classe, renovando suas estratégias de subordinação da reprodução social ao mercado. Suas estratégias são aparelhar o Estado e, por meio do gerencialismo, encontram múltiplas formas de se irradiar, buscando construir novas trincheiras para a acumulação de capital, seja pelas crises internas, seja pelas relações com as organizações privadas. O gerencialismo, portanto, é a fundamentação teórica que oferece o suporte operacional ao projeto neoliberal (Misoczky; Abdala; Damboriarena, 2017).

No que se refere à análise do cumprimento de metas no período de 2017 a 2022, observa-se que houve mudanças no número de metas pactuadas neste período, seja na redução, como também na ampliação, conforme apresentado na Tabela 22:

Tabela 22– Metas pactuadas com as OSCs no período de 2017 a 2022 no município de Ponta Grossa (continuação)

SERVIÇO	2018	2019	2020	2021	2022
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Jovens e Adultos)	250	200	Não teve mais execução		
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para pessoa idosa	Iniciou apenas em 2020		300	300	300
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos- Criança e Adolescente	1960	1800	1035	1035	1322
Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio	125	125	60	60	60
Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade para PCD, idosos e suas famílias – Centro Dia	510	510	520	520	580

Tabela 22– Metas pactuadas com as OSCs no período de 2017 a 2022 no município de Ponta Grossa (conclusão)

Serviço Especializado em Abordagem Social	100	100	O município assumiu a execução		
Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes	105	105	85	85	58
Acolhimento Institucional para Jovens	10	Não executado	6	6	Não executado
Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos em Situação de Rua	88	88	110	110	145
Acolhimento Institucional e Residência Inclusiva para PCD	43	43	51	51	51
Instituição de Longa Permanência para pessoa idosa	200	200	205	205	205
TOTAL	3391	3171	2372	2372	2721

Fonte: Ponta Grossa. Decretos Municipais. Disponível: <https://redeassocialpg.wordpress.com/programa-de-monitoramento/> Acesso em: 22 de ago. 2024.
Dados organizados pela autora.

Na Tabela 22, é apresentado o número de metas pactuadas com as OSCs que executam os serviços. Conforme se observa, houve, no período de 2018 a 2020, uma diminuição do número de metas. Em 2021, manteve-se o número pactuado em 2020; no entanto, a partir de 2022, o número de metas aumentou. Essas diferenças decorrem do cumprimento das metas pelas OSCs. Caso haja dificuldades em atingir o número de metas, podem ocorrer duas situações: uma diminuição no número de metas ou até mesmo a não abertura de novo edital para o serviço determinado.

Para analisar a Tabela 22, é necessário considerar que alguns serviços deixaram de ser executados, como, por exemplo, o SCFV para jovens e adultos. Este serviço foi executado por dois anos pela OSC Renascer e não houve adesão dos usuários. Dessa forma, a partir de 2020, foi substituído pelo SCFV para a pessoa idosa, conforme já apresentado nos quadros anteriores.

O SCFV para crianças e adolescentes também sofreu uma redução gradual, devido ao aumento das escolas com período integral no município. Embora seja opcional para a família manter a criança ou o adolescente na escola em período integral, houve um aumento na taxa de evasão do público de crianças e adolescentes nos SCFV.

No que se refere ao Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio, entre 2020 e 2022, houve uma diminuição no número de metas, devido a dificuldades em atingi-las. As principais dificuldades, conforme já apresentadas nas análises, decorrem da falta de demanda. Por ser um serviço executado pelo CRAS, é necessário que a OSC mantenha uma aproximação assídua com as equipes do CRAS. A dificuldade em acompanhar esse serviço por parte do Departamento de Proteção Social Básica e do Monitoramento mostrou-se uma das maiores questões a serem enfrentadas, uma vez que esse serviço ocorre no domicílio dos usuários. Atualmente, esse serviço voltou a ser executado pelos CRAS.

O Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade para PCD, idosos e suas famílias – Centro Dia teve uma ampliação das metas no período de 2017 a 2022, devido ao aumento na demanda de pessoas com deficiência (adultos e idosos). É importante ressaltar que este serviço não atende crianças nem adolescentes. Conforme as orientações da TNSS/2009, o Centro Dia é para o público adulto (18 a 59 anos), atendendo também pessoas idosas que apresentam algum grau de dependência.

Outra questão referente aos Centros Dia foi a necessidade de trabalhar conceitualmente o que é o Centro Dia, suas atividades, quais as demandas que deve atender e o público usuário do serviço. Devido às OSCs já terem historicamente um trabalho específico voltado para um tipo de deficiência e atender um público mais amplo, como no caso da educação e saúde, foi necessário estabelecer o que deveria ser considerado como trabalho na área da assistência social.

Dessa forma, buscou-se priorizar a não seletividade no atendimento aos usuários. Por exemplo, uma OSC com histórico de trabalho voltado à surdez não pode deixar de atender um usuário com autismo, caso este se encontre em situação de vulnerabilidade social no território onde essa OSC execute o trabalho de Centro Dia.

O Serviço de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes também teve uma diminuição gradativa durante o período analisado (2017 a 2022). Essa questão não se deve à diminuição do número de metas, mas sim ao fato de o município dispor de um Abrigo Municipal para Adolescentes (AMA), o qual atende adolescentes de ambos os sexos.

No que se refere ao não cumprimento de metas pelas OSCs, as principais questões apresentadas pelas OSCs que realizam o SCFV para crianças e adolescentes, jovens e adultos e para a pessoa idosa foram: rotatividade, desistência,

escola integral, dificuldade de transporte, mudança de endereços, necessidade de trabalho, dentre outras.

Verifica-se que, diante dos dados apresentados, a necessidade de redução de algumas metas e a reavaliação dos serviços executados pelas OSCs eram essenciais. Embora os dados coletados pelo Monitoramento subsidiem a tomada de decisões para a elaboração de um novo edital para o chamamento público, eles não eram o único fator a ser considerado, devendo-se levar em conta também as decisões do Departamento PSB ou PSE, do presidente da FASPG e das deliberações advindas da prefeitura. Além disso, as OSCs também se organizavam para ampliar o número de metas e disputavam, junto ao poder público, a necessidade de manutenção do serviço.

Por outro lado, embora o município conte com instâncias (Divisão de Transferências Voluntárias Municipais, Controladoria e gestores de transferência) que asseguram o uso adequado dos recursos financeiros, é importante garantir que esses recursos sejam realmente utilizados para o atendimento dos usuários.

A relação entre a pactuação das metas e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) não é um processo simples. Quando há alteração no número de metas pactuadas pelo município, as OSCs são chamadas para discutir, e essas reuniões são frequentemente marcadas por conflitos e interesses divergentes. Nesse contexto, observa-se a reprodução de relações hegemônicas entre as OSCs e o poder público municipal, especialmente no que se refere ao funcionamento e à manutenção dos serviços. Conforme aponta Gramsci (2017, p. 45-46):

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica.

As OSCs se organizam em torno do atingimento de interesses comuns, buscando a manutenção das relações, mediante o estabelecimento de modelos de gestão que as legitimam enquanto responsáveis pelos serviços, em detrimento da primazia do Estado. Por outro lado, o poder municipal mantém concessões mediante

aumentos na per capita, no número de metas e na manutenção de serviços, muitas vezes apenas por pressões das OSCs.

Assim, a relação entre as OSCs e o poder municipal torna-se um campo de tensões, onde a busca pela legitimidade e pela sobrevivência das organizações, muitas vezes, colide com o interesse público. Há de se considerar, nesse contexto de análise, que a gestão gerencialista favorece o acirramento dos conflitos entre as organizações que competem entre si nos processos de chamamento público e, sendo dependentes dos recursos do poder público para a manutenção de suas atividades, se fragilizam politicamente no contexto de relações de poder com a sociedade política.

Para Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017), o gerencialismo continua sua marcha no Brasil, tendo sido desnecessária a formalização de uma nova reforma administrativa para que as determinações do gerencialismo se mantenham operantes, o que se evidenciou nitidamente durante os governos de Temer e Bolsonaro, os quais se utilizaram das condições postas em cena para agudizar o processo de precarização das políticas públicas no país.

Ao se analisar o processo histórico de desenvolvimento da rede socioassistencial no município de Ponta Grossa, verifica-se que a Política de Assistência Social avançou nas últimas décadas, especialmente no que se refere ao reconhecimento da assistência social como uma política pública, que precisa ser instrumentalizada e operacionalizada, com definições claras de serviços e público-alvo. Esse avanço foi alcançado não apenas pelas leis que regulamentam a PNAS, mas também pelos trabalhadores do SUAS, tanto do poder público municipal quanto das OSCs, que, diariamente, buscam romper com a carga histórica que ainda permeia a assistência social, muitas vezes associada a conceitos de caridade, filantropia e ajuda ao próximo. A profissionalização da assistência social foi fundamental para que não se perdesse de vista que o profissional do SUAS tem a função de viabilizar e garantir direitos.

A assistência social deixou de ser uma 'terra de ninguém', onde os recursos públicos poderiam ser utilizados indefinidamente para sustentar relações políticas e partidárias que marcaram a política tradicionalista no Brasil, seja por meio do patrimonialismo com as oligarquias rurais, conforme apresentam Souza Filho e Gurgel (2016), ou pelo clientelismo que permeou as relações políticas, de acordo com Oliveira (2003).

Depois da TNSS/2009, a assistência social foi limitada a não mais atender de maneira deliberada as demandas de outras políticas, como a saúde, educação e esporte, que estavam atreladas à assistência social. Isso pôde ser verificado a partir dos dados comparativos da rede socioassistencial de 2010 com os dados da rede atual do município de Ponta Grossa. Se, em 2010, a rede era composta por OSCs que tinham objetivos diversos da assistência social, após a TNSS, não foi mais possível. Por outro lado, as OSCs tiveram que se adaptar às mudanças. As OSCs que permaneceram, algumas tiveram que se descaracterizar no que se refere ao serviço e ao público-alvo, tornando-se um instrumento estatal, meras executoras de serviços públicos.

É importante salientar que, embora a TNSS/2009 tenha possibilitado avanços na Política de Assistência Social, ela também limitou a atuação das organizações de assessoramento, como as de defesa e garantia de direitos, pois o SUAS não englobou essas organizações. Portanto, limita a atuação desses movimentos na sociedade civil, não garantindo a diversidade no atendimento das demandas sociais.

Outra questão é que o gerencialismo retira a condição de cidadão do usuário e o transforma em um cliente, conforme aponta Montaño (2010). Além disso, busca desvincular o público do Estado, recriando um espaço público “não estatal”, propício para o desenvolvimento do empreendedorismo. Para Caetano (2021, p. 110), essa relação de “[...] conceber o ‘público não estatal’ traz implicações nas mais diversas esferas da vida em sociedade, passando da esfera dos direitos do cidadão para a prestação de serviços sociais”.

Além disso, é preciso cuidado para que, na atuação profissional, as perspectivas administrativas e gerencialistas não façam parte do fazer profissional, seja na adesão e pactuação de terceirizações, no pensar na otimização sem levar em consideração a qualidade dos serviços, ou no ficar refém de dados quantitativos sem atentar que a atenção socioassistencial individualizada/familiar está para além de apenas um “atendimento”, como expõem Moraes e Sposati (2022, p. 24).

A colaboração no procedimento de atenção socioassistencial não importa em renúncia ao primado da responsabilização do Estado, que tem missão constitucional a ser exercida, pelo contrário, importa na instituição e fortalecimento do diálogo protetivo, da orientação, do esclarecimento, da prevenção, ou seja, todos os envolvidos têm responsabilidades.

Ademais, é preciso fortalecer os espaços de participação social, seja por meio do controle social, com os conselhos e demais instituições, com vistas a buscar a participação ativa e direta do Estado, que seja comprometida com os direitos da cidadania.

CAPÍTULO 4

A REPOSIÇÃO DO GERENCIALISMO NEOLIBERAL E A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA CONTRAMÃO DA MARCHA: UMA ANÁLISE DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO DO MROSC

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) foi implantado, no âmbito da política de assistência social do município de Ponta Grossa, no ano de 2017, introduzindo uma nova modalidade de execução das parcerias entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

Conforme demonstrado no capítulo anterior, esse processo foi marcado por um conjunto de dificuldades, tanto no que se refere à compreensão de como se daria, a partir dos novos parâmetros instituídos pelo referido MROSC, a dinâmica de operacionalização dos serviços socioassistenciais, quanto em relação à receptividade das OSCs frente às mudanças decorrentes das novas exigências impostas à forma de gestão desses serviços na esfera municipal.

Neste capítulo, a análise centra-se em duas categorias, a partir das quais emergiram, da empiria, um conjunto de elementos analisados ao longo da apresentação dos resultados alcançados, conforme seguem:

- a) A dinâmica de gestão dos serviços da rede socioassistencial da OSC no município de Ponta Grossa após a implantação do MROSC:
 - A Capacidade de atendimento da rede socioassistencial municipal;
 - As relações de conflito entre o poder público e as OSCs;
 - A fiscalização dos serviços das OSC financiados pelo Poder Público Municipal (PPM);
 - A (In)efetividade dos direitos socioassistenciais;
 - A articulação da rede socioassistencial.
- b) Elementos para o aprimoramento democrático no contexto da prestação de serviços socioassistenciais, a partir do modelo de gestão proposto pelo MROSC:
 - A questão da transparência pública;
 - A participação dos usuários no contexto das OSCs e nos espaços democráticos participativos;

- A qualidade do atendimento ofertado pelas OSCs e a superação das situações de desproteção social, mediante a oferta de atendimento integral;
- A garantia de gestores com formação em área profissional correlata à política de assistência social;
- O fortalecimento da rede socioassistencial;
- A vontade de fazer de acordo com a lei, mediante o cumprimento dos parâmetros para a oferta dos serviços socioassistenciais;

De acordo com Marconi e Lakatos (2010), a análise e interpretação de dados são duas atividades distintas, embora relacionadas, que envolvem o processo de análise (ou explicação), entendido como “[...] a tentativa de evidenciar as relações existentes entre os fenômenos estudados e outros fatores” (Marconi; Lakatos, 2010, p. 151).

A interpretação consiste na atividade intelectual que busca atribuir um significado mais amplo às respostas obtidas, vinculando-as a outros conhecimentos. Nas palavras dos autores:

[...] a interpretação significa a exposição do verdadeiro significado do material apresentado, em geral aos objetivos propostos e ao tema. Esclarece não só o significado do material, mas também faz ilações mais amplas dos dados discutidos (Marconi; Lakatos, 2010, p. 152).

A exposição da análise foi organizada em dois itens, que estruturam o presente capítulo: o primeiro foi intitulado *A reposição da gestão gerencial na Política de Assistência Social Assistência Social no município de Ponta Grossa*, e o segundo *Na contramão da marcha: em defesa da gestão democrática da Política Pública de Assistência Social*.

4.1 A REPOSIÇÃO DA GESTÃO GERENCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

O gerencialismo, vinculado aos princípios neoliberais de redução do papel do Estado e otimização da máquina pública, sustentou a proposta do Plano Diretor de Reforma do Estado, proposto Bresser-Pereira em 1995. Tal proposta foi acompanhada de um discurso astucioso, que apresentava a reforma como solução para a morosidade e a ineficiência do Estado, sendo apropriada tanto pelos setores liberais-conservadores, que visavam o desmonte fatal do Estado social, quanto por

aqueles que defendiam a manutenção de uma administração mínima para o social e máxima para o capital (Misoczky; Abdala; Damboriarena, 2017; Sader, 1999).

As novas demandas do capital, de cunho neoliberal, explicitaram-se por meio de um conjunto de estratégias hegemônicas como a reestruturação produtiva, a reforma do Estado e o processo de financeirização do capital. Diante da crise de superprodução e superacumulação, o projeto neoliberal passou a definir a forma de enfrentamento da questão social. Como argumenta Montaño (2002, p. 189):

Desta forma, o projeto neoliberal, que elabora essa nova modalidade de respostas à 'questão social', quer acabar com a condição de *direito* das políticas sociais e assistenciais, com seu caráter universalista, com a *igualdade de acesso*, com a base de *solidariedade e responsabilidade social e diferencial* (todos contribuem com o financiamento e a partir das capacidades econômicas de cada um). No seu lugar, cria-se uma modalidade polimórfica de respostas às necessidades individuais, diferente segundo o poder aquisitivo de cada um. Assim, tais respostas não constituiriam direito, mas uma atividade filantrópica/voluntária ou um serviço comercializável; também a qualidade dos serviços responde ao poder de compra da pessoa, a universalização cede lugar a focalização e descentralização, a 'solidariedade social' passa a ser localizada, pontual, identificada à auto-ajuda [sic] e ajuda mútua.

Nesse contexto, Montaño (2002) aponta três elementos relacionados ao projeto neoliberal para as políticas sociais. O primeiro compreende que *as políticas sociais são retiradas do Estado, sendo privatizadas*, transferidas para o mercado ou alocadas na sociedade civil, já que, para os neoliberais, as políticas sociais pertencem ao âmbito privado. A transferência da responsabilidade estatal para a sociedade civil culpabiliza os sujeitos pelas próprias necessidades e estabelece uma função ora filantrópica ora comercial. Em ambos os casos, os sujeitos perdem a condição de direito. Como destaca o autor:

[...] o que fica no Estado, o que passa para o "terceiro setor" e o que é privatizado e passa a ser comercializado como mercadoria, responde a um processo seletivo; como afirma Laurell, a privatização de políticas sociais só interessa na medida em que possam ser convertidas em processo econômico rentável (cf. Laurell, 1995:167); aquelas atividades e serviços sociais ou funções assistenciais que não representem um lucro interessante para a "iniciativa privada" serão mantidas no Estado, serão transferidas para o "terceiro setor" ou diretamente eliminadas (Montaño, 2002, p. 190).

O segundo ponto destacado por Montaño (2002) refere-se ao fato de que *as políticas sociais são focalizadas*, dirigidas a uma parcela da população que se encontra desprotegida socialmente, corroendo o direito à cidadania. Desse modo, a

focalização repercute tanto na queda da qualidade para os usuários que dependem do apoio do Estado quanto na qualidade dos serviços e no acesso a eles pela população.

Por fim, o terceiro ponto consiste na descentralização administrativa, isto é, uma desconcentração financeira e executiva, mantendo-se, porém, uma centralidade normativa e política. O que se configura no processo de municipalização das políticas ou de transferência da sua execução para as OSCs locais é a intensificação do nível de gerenciamento das ações desenvolvidas, e não a descentralização de poder de gestão, o que ocorre mediante a capacidade de controle financeiro exercido pelo Estado de maneira centralizada. O que se transfere, portanto, “[...] são apenas os processos administrativos, gerenciais, não os políticos e decisórios, dada a capacidade de muitos municípios de autofinanciar sua ação social (Montaño, 2002, p. 192).

Concorda-se com Montaño (2022) quando este aponta que a reforma gerencial do Estado tem se voltado, ao longo do tempo, para uma verdadeira privatização dos serviços públicos, tornando-os cada vez mais focalizados e submetidos ao esvaziamento orçamentário.

Nesse sentido, considerando o contexto da política de assistência social, no que diz respeito à gestão dos serviços socioassistenciais, ao longo do desenvolvimento da presente tese, verifica-se que houve uma reposição das determinações do gerencialismo neoliberal, operada por meio da reafirmação do conservadorismo, especialmente a partir dos governos de extrema direita. Essa reposição se expressa na manutenção da lógica de minimização do papel do Estado, ocasionando um rebatimento na política de assistência social e transferindo as responsabilidades para a sociedade civil no âmbito da gestão dos serviços socioassistenciais da política pública de assistência social, a partir do MROSC no Brasil. Esses aspectos são visualizados, ao longo deste capítulo, por meio da análise da gestão dos serviços socioassistenciais no município de Ponta Grossa, a partir da implantação do referido marco na esfera municipal.

Para tanto, é preciso levar em consideração o fato de que o projeto neoliberal permanece hegemônico na atualidade. A reposição do gerencialismo no âmbito da gestão das políticas públicas é uma de suas manifestações. Esse reposicionamento tem ocorrido de diferentes formas, entre as quais se destaca, no presente contexto de análise, a institucionalização de mecanismos legais gerenciais. Tais mecanismos, em

um sentido mais amplo, contribuem para a desregulação das relações de mercado e das relações trabalhistas e, no campo das políticas públicas, mantêm a perspectiva de responsabilização dos sujeitos e a desresponsabilização social do Estado (Montaño, 2014).

Para Breen, Dunn e Sidel (2019), há três perspectivas de relação entre o Estado e as OSCs: hostil, cooperativa e instável. A relação é considerada cooperativa quando o Estado busca desenvolver parcerias com as OSCs, reconhecendo e colaborando com o desenvolvimento do trabalho destas. Entretanto, mesmo nesse tipo de relação, podem ocorrer mudanças em função das influências presentes no contexto e, nesse caso, tendem a ganhar relevância os interesses de quem detém o poder. Com efeito, as relações entre o Estado e as OSCs podem se tornar instáveis e até mesmo hostis. Parafraseando Gramsci (2017), a disputa pela hegemonia se dá no âmbito das relações de forças, as quais se expressam através de equilíbrios instáveis entre a força e o consenso. Assim, tanto a sociedade política quanto a sociedade civil contribuem para essa instabilidade, tornando variável a forma de se relacionar, nos moldes do que apontaram os autores anteriormente citados.

No contexto da gestão da política de assistência social, tais variações são experimentadas pelos sujeitos que estabelecem essas relações, à medida que desenvolvem ações dependentes da interação recíproca entre o Estado e a sociedade civil. Tais variações, no escopo do gerencialismo neoliberal, tendem a reproduzir a dinâmica do chamado reformismo neoliberal. Conforme aponta Nogueira (2005, p. 82):

[...] o reformismo neoliberal não oferece alternativa real aos problemas do capitalismo. Se se pode aceitar que o neoliberalismo conseguiu “ajustar” a economia capitalista e conter a hiperinflação, não há como negar que agora ele se tornou um perigo, ameaçando paralisar o enfermo e condená-lo a morrer curado. Os cenários mais facilmente percebidos não autorizam visões otimistas: o espectro da crise agiganta-se por toda a parte, produzindo turbulências no plano societal e no individual, no mercado e no Estado, pondo em risco equilíbrios e direitos.

No caso das relações entre o Estado e as OSC no município de Ponta Grossa, verificou-se que, a partir da implantação do MROSC, houve uma série de mudanças que conduziram a um contexto de instabilidade, resistência e de readequação. A nova dinâmica imposta pelos chamamentos públicos e a forma de gerenciamento dos

serviços socioassistenciais, mediante a celebração dos Termos de Colaboração (TCs), delimitou tal situação.

Nesse cenário, é importante salientar, conforme apresentado no Capítulo III, que a rede socioassistencial do município é extensa e diversificada, com destaque para a OSC, uma vez que constituem a maioria na prestação dos serviços socioassistenciais na realidade municipal. Após a implantação do MROSC, verificaram-se processos de mudança que resultaram na (re)configuração da rede socioassistencial vinculada às OSCs no município de Ponta Grossa, primeira categoria de análise, conforme informado na introdução do referido capítulo.

Um dos elementos que emergiram da empiria, por meio da análise do conteúdo das entrevistas, foi a questão da capacidade de atendimento da rede. Uma das primeiras questões apontadas por 11 dos 14 sujeitos entrevistados refere-se à existência de demanda reprimida, materializadas em listas de espera nos serviços. O depoimento do sujeito PPM 4 é exemplificativo, quanto à limitação dos recursos como um fator preponderante para a existência de demanda reprimida:

Todos os serviços sempre dizem que tem essa demanda reprimida e realmente a capacidade de atendimento, cada uma é limitado, tem uma capacidade x e o recurso é limitado, então você não tem nem como ampliar a capacidade de atendimento, porque o recurso que você vai dispor não contempla. Daí você acaba que não atendendo a demanda que precisaria atender, sempre vai ficar alguém de fora do serviço (PPM 4).

A limitação dos recursos na área da assistência social apresenta-se como um dos principais entraves ao atendimento integral do público a que se destina, conforme aludido pelo PPM 4. Essa não é uma realidade restrita ao município de Ponta Grossa. O corte nos investimentos destinados às políticas sociais constitui uma característica central da gestão gerencialista e tem sido a tônica do neoliberalismo no campo da gestão das políticas sociais, especialmente na política de assistência social nos últimos anos, o que se intensificou no contexto dos governos de ultradireita no Brasil (Mandu; Azevedo, 2024).

Dessa forma, observa-se que, por trás dessa tendência do poder público municipal de restringir progressivamente os recursos financeiros no trato com as demandas sociais, está o gerencialismo arraigado no pensamento administrativo para contenção de gastos. Segundo Souza Filho e Gurgel (2016), a perspectiva gerencialista aplicada à gestão do aparelho estatal, a partir da contrarreforma do

Estado, visa à redução do uso dos recursos públicos destinados às classes subalternas, redirecionando-os ao atendimento das demandas do capital.

De acordo com o depoimento do entrevistado da PPM 2, é na Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade que se concentra a maior parte da demanda reprimida. Neste sentido, o sujeito expõe:

Em vários serviços existem demanda reprimida, principalmente na questão de acolhimento para idoso, na questão do Centro Dia para a pessoa com deficiência, nos serviços normalmente de média e alta complexidade existem sim demanda reprimida. (PPM 2)

Esta constatação é reiterada pelo depoimento do entrevistado OSC F, ao relatar que, na organização da qual faz parte, o serviço possui uma lista de espera que é administrada pelo poder público, por meio de uma central de vagas da PSE de alta complexidade:

[...] nós temos uma lista de espera, nós trabalhamos sempre com nossa capacidade máxima. Existe demanda e nós não ficamos sem, quando abre uma vaga, dias, às vezes horas, já é preenchida (OSC F).

A partir dos depoimentos supracitados, observa-se a existência de demanda reprimida no município, administrada pelo poder público. No caso das OSC que executam serviços socioassistenciais de alta complexidade, o acesso às vagas ocorre exclusivamente por meio de uma central de vagas. Assim, a OSC não possui autonomia na gestão das listas de espera, aguardando os encaminhamentos realizados pela referida central, a qual está sob responsabilidade do Departamento de PSE. Cabe a esse departamento, por meio de um profissional designado, efetuar os encaminhamentos conforme a disponibilidade de vagas na rede socioassistencial. Ressalta-se que a centralização na gestão das vagas visa inibir práticas de relações de poder e de apadrinhamento que comprometam o acesso aos serviços socioassistenciais (Ponta Grossa, 2020). A maior parte dos depoimentos que abordam essa temática refere-se aos serviços da alta complexidade de atendimento.

Por outro lado, no âmbito da Proteção Social Básica (PSB), os serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), voltados ao atendimento de crianças e dos adolescentes, apresentam maior disponibilidade de vagas, dependendo da capacidade da OSC. Dados extraídos do Relatório Anual de Monitoramento de 2024 indicam que, das 1165 metas pactuadas com as OSCs, a

média anual de atendimento foi de 962 usuários. Ainda com referência ao SCFV não ter todas as metas contempladas, o entrevistado PPM 5 aponta:

Então a gente observa por segmento também, por proteção social, então vemos que a proteção básica não tem uma procura muito grande, de acordo quando é demonstrado, o número de crianças e adolescentes, por exemplo, do serviço de convivência, então a gente vê que falta, mas daí a gente vê que tem outros fatores que influenciam, que a questão da escola é de um período integral, então tem vários fatores. (PPM 5).

Entre os fatores citados por PPM 5 destacam-se as mudanças na jornada escolar, impulsionada pelo Decreto nº 23.200/2024, que institui as Escolas de Tempo Integral no âmbito da Rede Municipal de Ensino. Segundo o referido decreto, foram implantadas 13 escolas de tempo integral nos segmentos da educação infantil e fundamental⁴¹, bem como 6 unidades de ensino médio na rede estadual⁴². Esse movimento impactou diretamente a demanda pelos serviços do SCFV, tendo em vista a redefinição das rotinas de crianças e adolescentes. Como apresentado no Capítulo III desta tese, os dados demonstram uma redução anual nas metas da PSB, particularmente no SCFV, em consonância com essas mudanças na área da educação.

No que se refere aos serviços executados pelo poder público, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), o entrevistado PPM 6 aponta a necessidade de expansão desses equipamentos no município, considerando a existência da demanda reprimida. Tal situação evidencia a importância do aprimoramento constante do processo de territorialização dos serviços no município, especialmente em localidades periféricas que não possuem os serviços socioassistenciais necessários ao atendimento de suas demandas. Considera-se como um fator para essa realidade a precarização na oferta de serviços nas periferias urbanas. Sabendo que Ponta Grossa possui um crescimento horizontal (Nascimento;

⁴¹ Com base na Lei Municipal nº 13.135/2018, que dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino e estabelece no Art. 25 Parágrafo único: “A implantação das Escolas Municipais de Tempo Integral na Rede Municipal de Ensino, poderá ser feita de forma gradual, por ano, ou de forma simultânea considerando os recursos físicos, humanos, financeiros, as características e necessidades sociais de cada escola municipal e sua respectiva região, em conformidade com a legislação vigente e normas estabelecidas pelo Sistema Municipal de Ensino” (Ponta Grossa, 2025).

⁴² Regulamentado pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, estabelece no Art. 13. Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação, a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

Matias, 2011), é fundamental pensar na oferta de serviços descentralizados para os bairros periféricos, a fim de evitar que essa população seja cada vez mais subalternizada. Como afirma PPM 6:

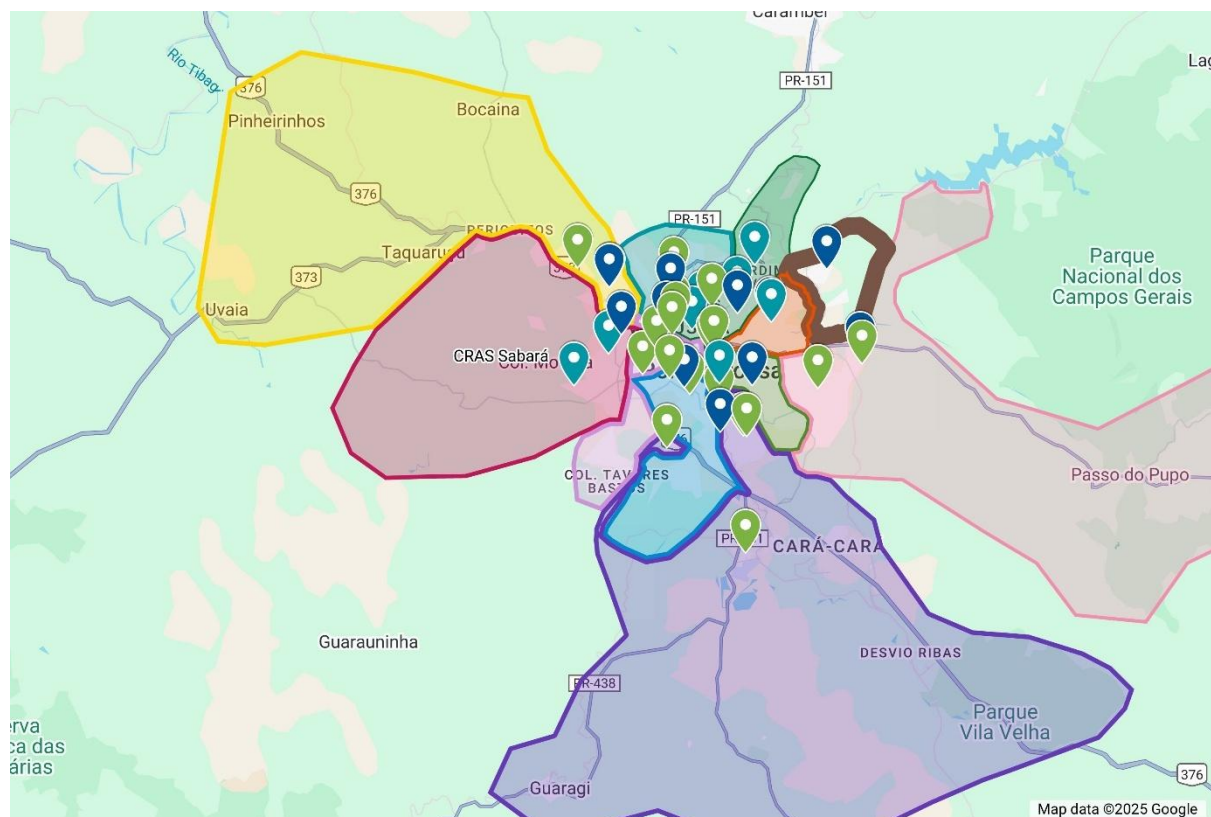
[...] havia necessidade de ter mais unidades de CRAS, de CREAS para estar atendendo mais no território, ações descentralizadas. E a questão das entidades, das OSCs são poucas para atender as demandas, principalmente nas partes mais periféricas (PPM 6).

Estudo realizado pela equipe da Vigilância Socioassistencial da Fundação Municipal de Assistência Social (FMAS), nos meses de julho e agosto de 2024, com vistas a subsidiar a implantação de novos CRAS em Ponta Grossa, apontou que os territórios com maiores demandas para a implantação de novos CRAS eram: território do CRAS Jardim Paraíso, seguido pelo CRAS 31 de Março, Vila XV, Nova Rússia e Coronel Cláudio, nessa ordem de prioridade. Tais regiões foram identificadas como áreas de elevada vulnerabilidade social e, portanto, demandantes de maior intervenção do Estado.

Para atender as demandas tanto na região do CRAS Jardim Paraíso como do CRAS 31 de março, foi implantado, em 2024, o CRAS “Candinha”, localizado no bairro Costa Rica, ampliando as possibilidades de atendimento a esta região da cidade que tem se expandido nos últimos anos.

Abaixo, apresenta-se o Mapa do Território de Abrangência do CRAS e de algumas unidades da Rede Socioassistencial, como SCFV, CECONS e Centros-Dia.

Figura 2 – Mapa territorial de abrangência CRAS, CECONS e Centros Dia⁴³ – Ponta Grossa



Legenda:

- Unidades de CRAS
- Unidades que oferecem o SCFV: OSCs e CECONS
- Unidades de Centro Dia (OSCs)

Fonte: Ponta Grossa. Abrangência dos CRAS. Divisão de Vigilância Socioassistencial. Disponível em: https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1zFCV1AO17i4sd1egCwMqxDMrRX_upk1z&ll=-25.119417983678783%2C-50.2027531027025&z=12. Acesso em: 30 mar.2025.

⁴³ Referente ao mapa de abrangência, realizado pela Divisão de Vigilância Socioassistencial do Departamento de Gestão do SUAS- FASPG, em contato com esse órgão foi informado que os acolhimentos institucionais não foram inseridos no mapa para resguardar o sigilo das localizações, em função da complexidade das demandas atendidas e segurança dos usuários. Quanto aos CREAS e Centro Pop, esses órgãos também não foram identificados no mapa, pois, no momento de sua elaboração, eles não dispunham de sede própria.

A análise do mapa territorial evidencia a cobertura no território dos CRAS e CECONS, abrangendo os bairros de Ponta Grossa. Já as OSCs de Centro Dia estão localizadas em bairros específicos, não abrangendo regiões centrais, o que pode dificultar o atendimento dos usuários por conta do deslocamento.

Dessa forma, verifica-se a necessidade de expansão da rede socioassistencial pública no município de Ponta Grossa, sobretudo nas áreas identificadas pelo estudo realizado pela Vigilância Socioassistencial da FASPG como prioritárias. A maioria dessas áreas corresponde a regiões periféricas, que carecem de implantação de equipamentos adequados à complexidade de suas demandas. Ressalta-se que, conforme disposto pela PNAS/2004, os CRAS devem ser instalados em locais marcados por vulnerabilidade e desproteção social (Brasil, 2004).

A NOB-SUAS/2005 dispõe de indicadores para implantação dos CRAS, como a concentração de famílias com renda per capita mensal de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, a presença de famílias ou sujeitos beneficiários do BPC e do Programa Bolsa Família (PBF), além de aspectos territoriais, como a presença de pessoas idosas e com deficiência, famílias chefiadas por mulheres, ausência de infraestrutura urbana e aos demais serviços públicos, discriminação e isolamento da população (Messih; Saraiva; Costa, 2022).

Contudo, além da implantação dos equipamentos, destaca-se a importância da manutenção adequada, sobretudo da equipe de recursos humanos. Um serviço torna-se efetivo quando dispõe de espaço e estrutura, mas não conta com uma equipe mínima e capacitada para executá-lo. Os Relatórios Anuais de Monitoramento dispõem que esta foi uma das dificuldades apresentadas pelos CRAS nos anos de 2018 e 2019 (Ponta Grossa, 2018, 2019). Já nos anos de 2022 e 2023, novos profissionais foram admitidos por meio de concurso público, complementando as equipes de CRAS e CREAS.

De acordo com a NOB-RH/2006, para municípios de grande porte, como Ponta Grossa, o referenciamento do CRAS deve abranger 5000 famílias, cuja equipe deve ser composta por 4 técnicos de nível superior – sendo 2 profissionais de Serviço Social, 1 psicólogo e 1 profissional que compõe o SUAS – e 4 técnicos de nível médio, como educadores/orientadores sociais e assistentes administrativos. Para os CREAS, considerando a capacidade do município de Ponta Grossa, a cada 80 casos, a equipe deve ser composta por 1 Coordenador, 2 Assistentes Sociais, 2 Psicólogos, 1 Advogado, 4 Profissionais de nível superior ou médio, e 2 Auxiliares Administrativos.

Outro percalço que ainda permanece na área da assistência social é o histórico das ações assistencialistas, meritocráticas, baseadas na filantropia e na caridade. De acordo com Pfeffer (2018), “a cultura política de uma determinada sociedade resulta de orientações cognitivas, emocionais e valorativas que se padronizam ao longo do tempo”. Em Ponta Grossa, historicamente, a cultura política local foi marcada pela afirmação de interesses de grupos dominantes, como proprietários de terra e comerciantes locais. Schimanski (2007, p. 94) apresenta que:

[...] pode-se perceber que as disputas ligadas ao poder e à administração da cidade foram marcadas por um longo jogo de interesses onde, de um lado, estavam os representantes da chamada “boa sociedade”, uma classe conservadora representada por fazendeiros, moradores antigos com grande prestígio social e econômico e, do outro lado, os membros da sociedade.

O poder político de Ponta Grossa esteve frequentemente concentrado nas mãos de famílias tradicionais da cidade, mantendo o conservadorismo nos diferentes períodos históricos. Oliveira (2003) observa que o conservadorismo mantém a cultura do atraso, servindo de instrumento para a dominação da classe trabalhadora. Neste contexto, vale observar que a maioria das OSCs localizadas no município de Ponta Grossa são originadas de congregações religiosas ou com atividades missionárias. Essas organizações prosperaram e se mantêm por décadas executando trabalhos assistenciais, educacionais, na área da saúde, entre outros.

Conforme apresentado no quadro 23, são 14 OSCs religiosas em Ponta Grossa que fazem parte do território desde antes da efetivação da Política de Assistência Social, sendo primordialmente assessoradas e mantidas pelo poder público, tanto por meio do repasse de recursos quanto pela visibilidade social e reconhecimento do trabalho realizado. Isso lhes confere, historicamente, condições econômico-financeiras para a sua manutenção, bem como a conquista de prestígio no campo da assistência social no município. Esse trabalho, muitas vezes de cunho assistencialista e meritocrático, baseado em relações pessoais e de apadrinhamento, contava com o apoio da sociedade pontagrossense, que contribuía para a manutenção dessas OSCs, seja por meio do poder público ou diretamente pelo apoio da sociedade civil, com o trabalho voluntário ou de doações. O depoimento do entrevistado OSC E indica essa prática:

[...] porque se você pedir o valor de um pacote de açúcar em dinheiro é difícil de ganhar, mas se você pedir um pacote de açúcar não tem perigo que você saia de mão vazia você consegue (OSC E).

Verifica-se, com base em Pfeffer (2018), que a presença do clientelismo e o paternalismo configura uma cultura política antipública, sustentada por práticas assistencialistas, patrimonialistas e personalistas que reduzem o entendimento da assistência social como direito de cidadania. No município de Ponta Grossa, a trajetória política da assistência social de assistencialismo e caridade permeou as relações com as OSCs. Ainda se encontram resquícios mesmo depois de todo aparato da lei a partir do sancionamento da LOAS (1993), da Política Nacional de Assistência Social (2004) e da Lei do SUAS (2011) e demais regulamentações posteriores, das quais destaca-se a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Sobre isso, o entrevistado PPM 2 aponta:

[...] nós sabemos que tem ainda aquele caráter assistencialista, caritativo, não tem entendimento do que é direito, da questão da cidadania, essa é uma dificuldade que ainda a gente tem, principalmente em questão a dirigentes das instituições que ainda vê o serviço prestado ainda nessa forma de benesse, mas de um modo geral os serviços são feitos com bastante qualidade (PPM 2).

[...] a entidade, muitas vezes, pela presidência, pela diretoria enxergar com esse caráter de assistencialismo e de função religiosa, isso cria um certo atrito realmente (PPM 2).

É importante considerar que a função do dirigente das OSCs tem se instrumentalizado nos últimos anos. Se anteriormente nomeava-se para ser o diretor/presidente como se fosse apenas uma figura benemerita aquela pessoa que realizava algum trabalho voluntário na OSC ou apenas por ser da mesma religião, esta realidade mudou. Atualmente, o presidente responde juridicamente por todos os atos institucionais, diante da comprovação de irregularidades, inclusive com a confisco de seus bens pessoais.

A partir dos perfis dos sujeitos apresentados no quadro 10 deste trabalho, verifica-se que todos os entrevistados possuem formação de nível superior, o que significa um avanço quando se trata da representação das lideranças organizacionais da sociedade civil no município. Embora a formação técnica não supra isoladamente a questão, é fundamental assegurá-la para a qualificação da atuação profissional dos sujeitos nas organizações, sendo um fator positivo em face do conjunto de condições necessárias à qualificação da oferta dos serviços socioassistenciais para a população

usuária. É necessário investir nos processos formativos para uma mudança efetiva das práticas sociais, como destaca Donnini (2020, p. 30):

Compreende-se que as iniciativas de capacitação, sob variados formatos, dos agentes públicos e dos representantes de OSCs para a melhor aplicação da lei seja crucial para a democratização do acesso ao financiamento público, assim como para o exercício do controle administrativo e social sobre tais parcerias. Podem ser caracterizadas como um programa continuado de ações administrativas, a ser implementado pelas instituições mais habilitadas da administração pública.

A transformação na visão de mundo dos sujeitos e de como podem instrumentalizar suas práticas profissionais, por meio da assimilação de conhecimento referente à política pública na qual está inserido, é essencial para superar as relações de trabalho mais conservadoras e leigas, quanto à perspectiva de garantia de direitos que sustenta o direito à assistência social no país, desde a Constituição Federal de 1988. Conforme a fala do entrevistado OSC B:

[...] também há aqueles serviços que, por exemplo, voluntários de clubes fazem, não é numa sistemática grande com toda essa organização, com todo financiamento que é feito pelo SUAS e pela FASPG, mas a gente vê que sobra uma parte disso para o cidadão comum, voluntário comum que vai ajudar lá na casa da sopa, nossa a demanda é muito grande. Que fora todo esse trabalho que é feito dentro dessas normas do Marco Regulatório, do SUAS e da FASPG, todo esse outro lado assistencial né, que tem duas maneiras de pensar a assistência, que tem coisas que eu não gosto e tem outras coisas que acaba fazendo para não ver a outra pessoa sofrer né (OSC B).

A partir da fala do entrevistado OSC B, observa-se que, paralelamente à rede de serviços socioassistenciais do município, seguem operando serviços alheios às diretrizes da política pública de assistência social. Tais ações, como a oferta de alimentação, roupas, doações em geral para a população carente, são realizadas pelo “cidadão comum”, de acordo com o entrevistado. Em sua fala, também chama atenção a ausência de um questionamento sobre essa prática, o que mostra a naturalização da ideia de que o Estado não consegue atender a necessidade de todos, cabendo à sociedade arcar com essas demandas.

Esta concepção corrobora com uma visão antipública da política de assistência social e ainda legitima práticas caritativas como complementares às ações do Estado. Nota-se que, apesar das importantes mudanças empreendidas ao longo das últimas décadas no campo das políticas públicas e, sobretudo, na assistência social, ainda perseveram velhas práticas e velhas visões sobre essa realidade. Isso remonta à

dinâmica do binômio conservação-mudança, próprio do transformismo, conforme descrito por Vianna, 2004.

A lógica de pensar a assistência social de maneira dualista, como se houvesse formas de atender distintas da lógica do direito, apresenta-se como um retrocesso atrelado na perspectiva do não reconhecimento dos direitos sociais. Segundo Gouveia (2022), a relação de transposição entre religião e obras sociais, voltadas às pessoas vulneráveis, e, do outro lado, a assistência social enquanto política de direito de cidadania, ainda não foram superados na prática governista. Isso acaba contribuindo para as perspectivas de trocas que permeou por muito tempo os serviços socioassistenciais no município de Ponta Grossa, fato que também é expresso na fala do entrevistado OSC C:

Mas as vezes eu tenho serviço aqui de pedreiro, e tem pedreiro e eu não posso fazê-los trabalhar, por várias razões. Então melhor a gente não misturar as coisas (OSC C).

O depoimento do entrevistado evidencia a consciência de que não é permitido aos usuários da assistência social executarem qualquer espécie de trabalho no contexto da instituição. Porém, ainda é culturalmente aceito, por parte da sociedade, que o usuário deveria contribuir ou retribuir, de alguma forma, retirando completamente a condição de direito e voltando a perspectiva clientelista. Costa (2022, p. 81) compreende que:

[...] mantém-se em relacionamento estável, inclusive legalmente, com organizações sociais e, socialmente, com o laço indissolúvel do mérito tanto para ingresso como para permanência, ou seja, este cidadão/ã assemelha-se, na relação com os serviços e benefícios desta política pública, a um devedor e não credor de direito.

As críticas e ataques aos programas sociais, com o argumento de que há muitos direitos levando à acomodação dos sujeitos mais vulneráveis, traduz-se popularmente no ditado de “não se deve dar o peixe, mas ensinar a pescar”. Essa falácia resguarda a velha lógica moralizante da questão social, em que o sujeito é responsabilizado pela sua situação de vulnerabilidade, além da lógica do empreendedorismo que se põe na esteira das estratégias ideológicas do gerencialismo neoliberal.

Esse discurso também tem sido foco de discussões no contexto dos serviços socioassistenciais, sobretudo para a realidade de determinados serviços, como é o

caso do SCFV. No âmbito das organizações que prestam esse serviço no município de Ponta Grossa, tem sido realizadas práticas voltadas ao mundo do trabalho, mediante a implantação de cursos profissionalizantes. É o caso da organização representada pelo OSC A, conforme os seus depoimentos:

Não é dependência, nós achamos que Bolsa Família, ou qualquer outro tipo de ajuda, ela não poderia ser perene, ela teria que ser por um período, para que essas pessoas, elas mesmas não se acomodem com aquele pouco recurso e vão atrás da sua independência (OSC A).

Nós agora implantamos nossa escola profissionalizante. Até os 12 anos eles tem a história do Brasil, de Ponta Grossa, do Paraná e do mundo, a partir dos 12 anos eles tem... atividades distintas e a partir dos 14 anos nós fazemos cursos profissionalizantes básicos, para que eles comecem a perceber... e a gente... a nossa intenção é quando eles saírem daqui eles saiam com alguma profissão, não só certificados (OSC A).

A partir desses depoimentos do entrevistado OSC A, é possível observar as marcas do pensamento neoliberal, como aponta Montaño (2014), que estabelece uma desagregação da cidadania em dois tipos de sujeitos: o cidadão consumidor (um ator livre concorrente no mercado) e o cidadão usuário (são os sujeitos que fracassaram no mercado e, portanto, dependem da ajuda do Estado, da caridade ou da responsabilidade social e empresarial). Dessa forma, as ações promovidas nesse projeto neoliberal se orientam tanto para:

[...] o ator no mercado – promovendo sua autoestima, seu “empoderamento”, sua capacitação, sua autonomia na procura do “empreendedorismo” e das fontes autônomas de renda –, como ao desmonte da “paternalista” ação social estatal – desenvolvendo um processo de privatização/desnacionalização/desestatização e promovendo a ação solidária e voluntária da sociedade civil e das empresas orientadas a ajudar os indivíduos que fracassaram no mercado (Montaño, 2014, p. 36).

Essa racionalidade perpassa as várias esferas, uma vez que responsabiliza os sujeitos pela situação de vulnerabilidade em que se encontram e propõe buscar a superação por meio de cursos técnicos, capacitações, empreendedorismo, entre outras formas, com a perspectiva de que o sujeito deve estar preparado para o mercado e compor o exército industrial de reserva. Acerca disso, Montaño (2014, p. 44) afirma que:

As bandeiras levantadas, na atualidade, pelos defensores da autorresponsabilização, apresentam-se nos discursos tão de moda hoje como: “Não mude o mundo, mude a si mesmo!”, “Não mude as coisas, mude de atitude”, “Não busque emprego, procure trabalho!”, “Seja um empreendedor!”, “Seja seu próprio patrão!”, “O problema não está na sociedade, está em você!” (Montaño, 2014, p. 44).

Para além das perspectivas e ideologias que permeiam a sociedade, faz-se necessário reafirmar, cotidianamente, a assistência social enquanto um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, pela Lei Orgânica de Assistência Social e pela Política de Assistência Social. O SUAS é uma conquista da sociedade brasileira, logo o seu funcionamento deve ser garantido, na direção do aprimoramento e consolidação em todo o território brasileiro. Segundo Meira, Saraiva e Santos (2022, p. 152):

[...] a Assistência Social um direito do cidadão e um dever do Estado, enquanto política de Seguridade Social não contributiva, a oferta de serviços socioassistenciais de qualidade, no seu âmbito, é a verificação incontestada da materialização do direito social, garantidores da proteção social e a consequente validação dos objetivos determinados na política, ou seja, a proteção social, a defesa de direitos e a vigilância socioassistencial.

Outro fator histórico que se repete na atualidade da assistência social no Brasil é a influência da questão religiosa na execução dos serviços, devido ao vínculo que muitas das organizações possuem com a igreja. O depoimento do sujeito entrevistado ilustra esse aspecto:

[...] muito grande é essa questão que eu já falava ali do assistencialismo e da benesse da caridade que é ainda muito forte, porque praticamente todas as instituições de Ponta Grossa tem vínculo religioso, essa separação do religioso com a assistência social é uma dificuldade muito grande ainda (PPM 2).

Para Gouveia (2022), a religião se coloca em movimento com o capital. A igreja é, em sentido gramsciano, um aparelho privado de hegemonia, de caráter tradicional. Enquanto aparelho privado de hegemonia, comporta-se em uma relação de unidade-distinção com o Estado, articulando-se mutuamente na afirmação dos interesses dos grupos dirigentes. Simionatto (2009), pautada na visão gramsciana, aponta que as religiões fornecem os principais elementos do senso comum, constituindo-se em uma potência ideológica sobre vastos estratos sociais. Sua atuação junto dos grupos subalternos, quando mediada pela política de assistência social, não deve colidir com a lógica da garantia de direitos. Portanto, ao reforçar a lógica caritativa de suas ações no contexto dos serviços socioassistenciais, contrapõe-se ao estatuto de política pública, como dever do Estado e direito do cidadão, que é próprio da assistência social no Estado Democrático de Direito.

Além da atuação da igreja no âmbito da sociedade civil, o cenário político institucional também tem sido historicamente ocupado por ela. Nos últimos governos de extrema direita, grupos políticos religiosos, sobretudo compostos por evangélicos conservadores, se fortaleceram no âmbito do Congresso Nacional, configurando-se como braços do poder executivo em exercício, baseado na tríade: bancada evangélica, milícias (humanas e digitais) e militares, com o apoio do mercado. De acordo com Gouveia (2022, p. 53):

Não se trata de qual religião está certa ou equivocada, mas, sim, da defesa de uma constitucionalidade que vem sendo corroída pelos agentes públicos, que foram colocados de forma democrática nos espaços de decisão. Porém, é inegável o esforço político-religioso dos evangélicos e/ou conservadores (Bancada da Bala) em colocar suas ideologias bíblicas-morais a serviço da população brasileira, promovendo a corrosão da laicidade do Estado Democrático de Direito. Respeitar a religiosidade de cada ser humano é colocar a pluralidade em movimento, seja ela qual for, entretanto defender a laicidade é obrigação de toda e qualquer religião.

No âmbito dos serviços socioassistenciais, ainda que sejam observados resquícios da influência religiosa na perspectiva e na prática das organizações que prestam serviços à política de assistência social, pode-se considerar que houve avanços nas últimas décadas, construindo um caminho na direção da laicidade. Esses avanços se devem aos imperativos legais da laicidade das ações do Estado, como assegura o Art. 19 da Constituição Federal de 1988:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
I – Estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público; [...] (Brasil, 2015).

Entretanto, a atenção e o enfrentamento são necessários na defesa intransigente dos direitos humanos dos usuários da política pública de assistência social, diante de qualquer estratégia religiosa que tente esvaziar o caráter de direito dos serviços socioassistenciais e demais direitos correlatos à política pública de assistência social. De acordo com Cunha (*apud* Gouveia, 2022), o que se presencia no cenário atual é uma Religião Pública, tendo como principal característica a invasão ao que é público, pelas religiões, e atreladas à centralidade do debate político partidário. Isto é, há uma disputa “democrática” de Res-pública: Religião Pública que

seria comum a todos, com um dispositivo constitucional para blindar o elemento laicidade.

No processo de relação entre o poder público e as OSCs, embora haja esforços para tornar mais objetivas e transparentes as responsabilidades de cada ente durante o exercício de suas competências precípuas na gestão e execução dos serviços socioassistenciais, tais relações ainda se mostram permeadas por questões complexas e desafiadoras à garantia e efetivação de direitos. Isso porque, mesmo sob o império da lei e do direito, não se eximem de práticas marcadas por características alheias à política pública de assistência social. O interesse corporativo, por vezes, se sobrepõe à direção ético-política inerente ao *ethos* solidário presente nas políticas públicas, conforme os princípios da Constituição Federal de 1988 (Pereira; Potyara; Pereira, 2020). Gramsci (2017) aponta que o Estado não é um ente separado da sociedade civil, mas incorpora seus interesses de acordo com as determinações impostas pela correlação de forças em cada conjuntura, o que se traduz pelo autor por “hegemonia couraçada de coerção”.

Entende-se que é na esfera da sociedade civil que as classes se organizam e disputam o poder de direção social por meio dos aparelhos privados de hegemonia, mas é na relação com o Estado, em sentido estrito, que os grupos dominantes impõem as suas vontades sobre os grupos adversários, seguindo o que afirma Semeraro (1999) de as relações econômicas, de poder, os conflitos e contradições acontecem no cerne da sociedade civil. Nesse sentido, a luta pela direção hegemônica da sociedade envolve tanto consenso como coerção.

A relação com o Estado em perspectiva de unidade/distinção é fundamental para a manutenção dos interesses dos grupos dirigentes da sociedade civil. Não por acaso, Igreja e Estado, embora separados, mostram-se complementares em determinados contextos e situações. Assim, é preciso manter esse entendimento para fundamentar as devidas análises sobre as diferentes formas de reposição da influência da Igreja, enquanto aparelho privado de hegemonia, no âmbito das políticas públicas, em especial, no contexto da política pública de assistência social.

Considerando as evidências dessa relação de unidade/distinção entre sociedade civil e sociedade política, no contexto geral da oferta dos serviços socioassistenciais por organizações da sociedade civil, foi identificada nos depoimentos dos sujeitos entrevistados a existência de conflitos entre o poder público municipal e as OSCs, como ilustrado pela fala de OSC A:

Sempre há conflitos, isso é inevitável! Existe o conflito, ideias conflitantes. Existem coisas que nós não entendemos por que, que saem fora da nossa interpretação, então o conflito é inerente (OSC A).

Os determinantes que podem levar a uma relação de conflito são diversos, principalmente quando envolvem a questão de recursos, execução do trabalho técnico, estatuto interno, religião, entre outros aspectos. Tais conflitos não deixam, também, de sofrer influência da lógica de mercantilização dos serviços, inerente ao modelo de gestão gerencialista, que reitera a perspectiva da reforma do Estado, baseada no cidadão-cliente. Conforme aponta o entrevistado PPM 1 e PPM 4:

Claro que há conflitos, principalmente porque as entidades têm esse olhar muito religioso né, enquanto a FASPG ela está comprando um serviço tipificado, técnico, que exige uma responsabilidade profissional e técnica mesmo, [...] (PPM1).

Nas relações estabelecidas entre o poder público municipal e OSC, evidencia-se a reposição do gerencialismo neoliberal, que se mantém impregnado na lógica da administração pública, mediante sua reposição em diferentes contextos, traduzido empiricamente na fala do sujeito acima citado. Faz-se necessário observar a lógica de despolitização dos conflitos entre as OSCs e Estado, pois ela mistifica as pressões do Estado existentes na relação Estado/Sociedade Civil e as determinações de classe nelas incutidas. Segundo Montaña (2014, p. 88):

Trata-se de uma atividade desarticuladora e inibidora do descontentamento e da tendência à rebeldia, onde os conflitos de classes, as tendências subversivas e transgressoras da ordem, são canalizadas por mecanismos institucionais e convertidas em confrontos “dentro” do sistema, e não mais “contra o sistema”. De *luta de classes*, desenvolvidas na sociedade civil, passa-se à *ação social* em parceria com o Estado e o empresariado. Desta forma, internaliza-se e dissipa-se o conflito, situando-o dentro dos marcos institucionais da relação “amigável” e dependente entre um conjunto pulverizado e desarticulado de organizações do “terceiro setor” e o Estado e empresas parceiras.

Nesses casos, vale lançar mão do conceito de Estado Ampliado de Gramsci, a fim de compreender de que modo ocorrem essas relações de poder no âmbito municipal. O Estado Ampliado abrange as organizações, incorpora as demandas sem desarticular as estruturas que as sustentam. Nas palavras de Buci-Glucksmann (1980, p. 128):

O Estado integral pressupõe a tomada em consideração do conjunto dos meios de direção intelectual e moral de uma classe sobre a sociedade, a maneira como ela poderá realizar sua “hegemonia”, ainda que ao preço de “equilíbrios de compromissos”, para salvaguardar seu próprio poder político, particularmente ameaçado em períodos de crise [...].

Desse modo, o poder público municipal absorve as demandas das OSCs, realiza concessões e estabelece um processo de mediação entre as necessidades da sociedade civil e os interesses políticos, buscando atender às demandas de forma seletiva e dentro dos limites orçamentários e políticos. No entanto, isso acontece sem provocar mudanças estruturais significativas; mantém-se e reproduz relações de poder a partir da lógica de gestão proposta pelo gerencialismo neoliberal.

Para o sujeito PPM 4, há muitos conflitos e embates entre as OSCs e o poder público municipal:

Muitos conflitos, [...] é conflitos de interesse, o órgão público paga, o outro recebe, o que paga exige, o que recebe quer fazer da forma que ele pensa em fazer, pois ele tem... o Estatuto dele diz uma coisa, ele quer cumprir o que o Estatuto dele. Se é religião, é a forma como ele trabalha e o serviço é público. Então, me parece que, embora eles entendam que, uma vez que eles vão prestar o serviço para o órgão público, com dinheiro público, o serviço passa a ser público, embora eles saibam que é público, eles não veem que tem que executar da forma como é o serviço público, e há muito conflito, porque um quer uma coisa e outro quer outra, um quer mais recurso e o outro quer cobrar menos recurso [...]. (PPM 4).

Essa questão reitera, ainda, o papel das OSCs, já que são organizações privadas que executam um trabalho que é público. O MROSC não apenas alterou o modelo de repasse de recursos, mas permitiu ao poder público tomar a direção da execução do serviço. Ou seja, os novos parâmetros do MROSC fortaleceram a figura do Estado na relação com as OSC, o que, em uma perspectiva democrática, pode contribuir para o disposto na LOAS, em seu artigo 5º, III que trata da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. Porém, na perspectiva liberal corporativa, também pode ser utilizado para o esvaziamento do conteúdo ético político das organizações da sociedade, repondo-as enquanto recurso gerencial.

Além disso, as relações de conflito, quando não são conduzidas democraticamente, tendem a obscurecer o entendimento público das questões a elas atreladas e, no limiar das discussões, podem levar a saídas de natureza egoísta-corporativa, baseadas em interesses particularistas. Tal dinâmica carrega a marca de uma cultura política personalista, cujos desdobramentos rebaixam as discussões

públicas a meras articulações entre pessoas, desconsiderando, sob essa perspectiva, o caráter público dos debates e de tomada de decisão. Tornam-se, dessa forma, relações de concessão e não de conquistas, perdendo, assim, o caráter de direito e reforçando o clientelismo político no contexto das relações públicas.

Sob esta lógica, as cobranças que o poder público deveria realizar, conforme preconiza a legislação, acabam por se converter, nessas bases, em pressões particularistas, em negociações pontuais e interessadas na manutenção da estabilidade dos acordos políticos, em detrimento do que preconiza a própria política pública. Assim, o trato das questões públicas é reduzido a problemas de ordem interpessoal. Conforme aponta o entrevistado PPM 7:

Às vezes há um tipo de conflito porque eles acham assim que a Fundação está de implicância pessoal, mas na verdade o que a fundação quer, quer que sigam a lei, e as vezes, eles acham que a lei não está de acordo com a necessidade deles (PPM 7).

Nesse sentido, destaca-se a imprescindível relação de mediação entre as partes envolvidas, a fim de que os conflitos sejam dirimidos de forma democrática e os parâmetros legais sejam assegurados, contribuindo para o aprimoramento da transparência e da publicidade dos atos públicos. Tal compreensão é reforçada pela fala do entrevistado PPM 8:

[...] porque tem algumas instituições que ainda tem dificuldade de entender esse processo do Marco Regulatório. Mas tem outras que... eu acho que são a minoria, são a minoria, também tem a questão que acaba envolvendo a questão política, então a gente tem que ter todo um jogo de cintura para trabalhar enquanto gestão, porque a gente sabe que tem influências externas que acabam impactando nesse processo e a gente tem que ver qual é a melhor forma de entender esse processo para a gente não ter conflitos que irá impactar no serviço (PPM 8).

Portanto, o diálogo configura-se como elemento fundamental no processo de construção de consenso e compreensão na esfera pública, possibilitando a abertura de caminhos para a resolução de conflitos na arena política.

As relações de conflito entre o poder público e as OSCs são motivadas, em grande parte, por questões relacionadas ao repasse de recursos, o que tem se configurado como o principal entrave entre ambas. A insuficiência dos recursos emergiu como um dos principais elementos geradores de conflito, sendo mencionada por 8 dos 14 sujeitos entrevistados. Sabe-se que o poder público dispõe de recursos para manter a rede socioassistencial. No ano de 2024, por exemplo, foi repassado às

OSCs que mantêm termos de colaboração com o município o valor de R\$ 29.338.626,96. Entretanto, esta não é a única fonte de recursos das organizações. As OSCs podem disputar o fundo público por meio do CMAS, bem como por intermédio de repasses realizados pelos departamentos do PSB ou do PSE, além de recursos de emendas impositivas de parlamentares, como deputados, senadores e vereadores.

Vale ressaltar que as OSCs, além de disputarem o fundo público com o recebimento de recursos via TCs e TFs, também recebem isenções fiscais.

É bastante expressivo o montante de isenções fiscais concedidas por meio do Cebas, o que não deixa de representar uma decisão de alocação de recursos do próprio fundo público. Desse modo, é fundamental que a atuação dessas entidades ocorra em sintonia com as diretrizes e os objetivos da política pública de assistência social, de forma a efetivamente garantir, à população pobre e vulnerável, o acesso à proteção assistencial (Brasil, 2011, p. 84).

Conforme expõe Montaño (2014), devido à dependência financeira das OSCs em relação ao Estado, muitas delas deixaram de se fortalecer sob as suas próprias bases, tendo que se adequar às condições do Estado e do capital para o recebimento de recursos.

O amparo financeiro oriundo de recursos advindos da própria sociedade civil também contribui para a manutenção das OSCs. Sabe-se que a questão econômica é a base de sustentação fundamental para a sobrevivência de qualquer organização social, e aquelas que alcançam autonomia financeira, sem depender do poder público, conseguem alcançar maior segurança para a continuidade de suas ações, mesmo em conjunturas desfavoráveis para o recebimento e/ou ampliação do recebimento de recursos públicos. No entanto, aquelas que são dependentes exclusivamente do financiamento público para sua manutenção sobrevivem fragilmente, isso quando não necessitam encerrar suas atividades, devido ao nível de dependência econômica do Estado.

Entre as principais questões enfatizadas pelos sujeitos, no que diz respeito à questão da insuficiência de recursos, destaca-se o valor per capita considerado baixo para cada meta pactuada; o aumento anual dos salários dos funcionários vinculados ao sindicato, que não foi contemplado no TC; e a manutenção estrita da equipe técnica ou de trabalho. Tais questões levam as OSCs à necessidade de realizar bazares e

campanhas, até a realização de outros tipos de convênios destinados, por exemplo, ao pagamento de aluguel de imóvel, no caso de a organização não possuir imóvel próprio para a execução do serviço. Essa questão é retratada pelo OSC F:

Poderia ser melhor, não vou dizer que é insuficiente, nós necessitamos de mais recursos, de recursos próprios e de outros convênios para complementar, ele não é suficiente, mas hoje é muito melhor do que já foi (OSC F).

Outro entrevistado, representante do poder público municipal, reforça a situação da insuficiência de recursos das OSC para a cobertura completa do serviço e da busca de alternativas para angariar recursos, conforme segue:

[...] o valor que elas recebem, eu acho que é pouco, dependendo do serviço, dependendo do serviço eu acho que ainda falta, eles têm que dar seus pulos, eles têm que fazer suas ...organizar suas festas ou que nem tem entidade que faz a tarde do pastel, tarde disso, tarde daquilo, para arrecadar um pouco mais de recursos próprios para conseguir se manter (PPM 3).

Os conflitos referentes à questão dos recursos têm impactado diretamente na prestação do serviço, quando não há recursos próprios da OSC e ela depende exclusivamente do poder público. Essa questão pode ser constatada no depoimento de PPM 4:

[...] segundo a legislação diz que se você vai ofertar um serviço, o serviço é público, mas quem vai ofertar é uma entidade, o órgão público deveria pagar um serviço por completo, e ele não paga. Então nessa hora, envolve recurso financeiro, é uma dificuldade, porque se você exige uma equipe, uma determinada equipe, mas o recurso que você repassa não garante aquela equipe. Daí a entidade até faz uma justificativa dizendo que o dinheiro não dá então, então vai suprimir um profissional daquela equipe. Então que qualidade você vai ofertar na prestação do serviço se você não consegue nem dispor de uma equipe, que provavelmente seria uma equipe que pudesse dar qualidade no serviço. Daí a equipe fica deficitária, porque o órgão público, paga de forma deficitária (PPM 4).

Além disso, é possível correlacionar a relação de dependência quanto aos recursos financeiros, conforme a fala do entrevistado PPM 2:

Muitas vezes eu acho que as organizações da sociedade civil, elas acham que o município ele tem que suprir todo o recurso da entidade, manter a entidade e não somente o serviço, então o recurso acaba não sendo suficiente para manter tudo o que a entidade precisa. Então, há um pouco de falta de entendimento por parte das entidades de que quando eu compro um serviço eu não estou mantendo a instituição inteira, apenas o serviço. Claro, nem sempre a gente consegue financiar os recursos na quantidade, no valor que a entidade considera necessário (PPM 2).

O embate que envolve o acesso aos recursos não é limitado apenas aos profissionais técnicos, mas a outros sujeitos, como a presidente da FASPG, prefeitos, secretários, e atores políticos como vereadores. A partir do relato do entrevistado OSC E, expõe-se existência de uma Associação das Entidades Assistenciais de Ponta Grossa para tratar sobre questões em comum com as OSCs:

“Uma coisa que a gente tem que batalhar em Ponta Grossa, estes dias fizemos reunião na Associação com o secretário de finanças e questionamos, questionamos a secretária que ao invés de ficar calçando a moleira, porque não vão trabalhar com a questão do orçamento público para a assistência social. Isso é um dever, os técnicos daquela secretaria batalhar, negociar com os vereadores, ir em busca de melhorar esse orçamento público para a assistência social, [...] (OSC E).

A Associação das Entidades Assistenciais de Ponta Grossa foi criada em 2 de setembro de 2011, sendo uma associação de direito privado, beneficente de Assistência Social, sem fins econômicos, com prazo indeterminado de duração e sede na Rua Ricardo Lustosa Ribas nº 160, no município de Ponta Grossa. A associação possui Estatuto Social, tendo por objetivo representar os interesses das OSCs associadas. A partir do contato realizado com o Sr. Luiz Laertes de Freitas, presidente da associação, obteve-se a informação de que ele realiza a mediação dos interesses das OSCs junto ao poder público municipal, como a reposição salarial dos funcionários das OSCs e de diferentes demandas relacionadas ao atendimento.

No decorrer da presente tese, discorreu-se sobre a importância de se discutir o fundo público, no que se refere à gestão das políticas sociais. Esse tema tem impacto direto na questão da conflituosa relação entre o Estado e sociedade, nos moldes do que aponta Pereira (2009) ao afirmar que:

[...] a política social, como um componente ou produto, que é, da velha e conflituosa relação entre Estado e sociedade, no marco das formações sociais de classe (não importam a natureza e a idade que tenham), vai sempre lidar com interesses opostos, já que ela resulta da pressão simultânea de sujeitos distintos (Pereira; Potyara; Pereira, 2009, p. 28).

Adicionalmente, é importante considerar que os conflitos oriundos da disputa de recursos financeiros, na esfera municipal em Ponta Grossa, não são resolvidos definitivamente na FASPG, órgão gestor da política de assistência no município. Tais demandas são levadas para outras instâncias municipais, sendo geralmente tratadas diretamente com órgãos públicos estatais, conforme ressalta o entrevistado PPM 1:

[...] quando envolve salários das entidades, a briga por um valor maior, daí aí tem uma conversa mais direta com o município que não passa pela Fundação, porque a Fundação tem seus limites estabelecidos em orçamento e o financeiro com o município. [...] Então quando eles conversam diretamente com o poder público, com as autoridades maiores do poder público, eles podem conseguir até um pouquinho mais do que com a Fundação. Porque a Fundação acaba se limitando ao que tem, tem de orçamento previsto. Quem pode garantir algo mais é o poder público e quando eu vejo que quando eles conversam diretamente com o poder público eles conseguem o que julgam necessário, [...] (PPM 1).

De acordo com Montaño e Duriguetto (2010), é no âmbito das esferas sociais que as classes se organizam e buscam defender seus interesses, confrontam projetos societários e lutam para assegurar ou conquistar sua hegemonia, mas é também na relação com a sociedade política que formulam estratégias de pressão para fortalecer seus interesses, conforme visto anteriormente. Para Simionatto (1997), a construção da hegemonia exige compromissos de classe. Os interesses particulares devem ser superados e os interesses dos demais devem ser atendidos, pois ao exigir a “[...] superação desse modo de ser e de pensar, a vontade coletiva avança e vai delineando uma nova consciência, que se manifesta e se concretiza na prática política” (Simionatto, 1997, p. 4).

Com o processo de chamamento público, observa-se que houve uma competição entre as OSCs, primeiro pela disputa das metas e segundo pelo prestígio que alcança na esfera pública local, ao ficar em uma boa colocação perante as demais organizações. Esse sistema competitivo acaba por enaltecer o aspecto gerencial que permeia todo o processo. Comparando-o a um processo de licitação, não atuariam mais como OSC que possuem uma identidade de trabalho social, mas comportam-se, instrumentalmente, como “empresas” que disputam um processo licitatório.

Além disso, há uma série de determinantes a respeito do acesso aos recursos e que precisam levar em conta as seguintes questões: há demanda reprimida no serviço? Qual o número de metas? A OSC conseguiu atingir as metas pactuadas? A OSC está executando um serviço em conformidade com as legislações que regem este serviço ou tem criado outras propostas para atender os seus próprios interesses?

Todas estas questões devem ser consideradas e levantadas a partir de dados. O que ocorre é que o poder público municipal, muitas vezes, considerando todos esses fatores, estabelece um determinado número de metas; por outro lado, as OSCs se sentem insatisfeitas e prejudicadas, vão até o gestor público, que pode ou não ceder. Essa prática acaba levando à invalidação do parecer técnico, reforçando, mais uma vez, relações de cunho egoísta-corporativas em detrimento de uma discussão

ampla de caráter ético-política. Assim, ressalta-se a importância da criação de novos espaços públicos de discussão, a fim de tratar das matérias ou espaços, como fóruns municipais de assistência social, para que sejam fortalecidos no espaço local, guiando o debate democrático ao status democrático deliberativo.

O PPM 4 aponta que, em determinadas situações, o parecer técnico é desconsiderado, sendo invalidado por decisão do gestor público. Tal prática contribui para a manutenção dos poderes estabelecidos, como evidencia a fala do entrevistado PPM 4:

[...] buscam uma hierarquia maior para conseguir resolver a questão. E é sempre uma procura por aumentar o recurso, aumentar o recurso, mas nunca corresponder a qualidade do serviço. Não se pensa muito no serviço, nessa hora é recurso financeiro que prevalece (PPM 4).

Outra questão que emergiu na fala dos sujeitos diz respeito às OSCs que assumem a execução de serviços para além dos serviços que costuma ofertar à sociedade, por conta da dependência de acesso ao recurso público. Nesse sentido, acabam passando a atuar em serviços que não têm experiência para executar. Segundo o entrevistado PPM 4:

A entidade, às vezes, nem experiência tem no serviço, mas por conta do recurso, ela assume aquele serviço e ela oferta dessa forma. Ela precisa só ter 1 ano de existência, mas precisa comprovar experiência, mas pode ser num serviço similar (PPM 4).

Essa descaracterização da OSC em função dos editais de chamamento público acontece em razão do atendimento aos serviços tipificados pela TNSS/2009, que estabelece os parâmetros adequados para cada tipo de serviço e um rol de serviços taxativos. Com base nessa tipificação, o poder público municipal organiza a oferta dos serviços, sendo a partir dela que os editais de chamamento são elaborados ou que as demandas são apresentadas à sociedade civil, convocando sua participação nos referidos editais.

Algumas organizações precisaram se adaptar às mudanças, passando a prestar outros serviços, que não aqueles que tinham como prática institucional vigente, enquanto outras deixaram de prestar serviços. É o caso do Grupo Renascer, originado no trabalho voltado para a garantia de direitos do público LGBTQIAPN+, realizando abordagem social na área de saúde em pontos estratégicos do município, para orientar e ofertar atendimento psicológico e jurídico aos profissionais do sexo. Entretanto, após a implantação do MROSC, a OSC passou a atuar no SCFV para

jovens e adultos, deixando de atingir a meta pactuada entre os anos de 2018 e 2019. A organização também atuou no Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio (Idosos e PCD), mas o poder público municipal retomou a responsabilidade por este serviço. Desde 2020, passou a atuar com o SCFV para a pessoa idosa e, desde 2023, é também a OSC que executa o Serviço de Acolhimento em Albergue Noturno Maria Isabel Wosgrau⁴⁴. Outra OSC que atuou também com o SCFV para jovens e adultos foi o Ministério Melhor Viver. Porém, por não conseguir atingir a meta, esse serviço foi encerrado, mantendo-se até os dias atuais com a execução do Serviço de Acolhimento Institucional para pessoas em situação de rua.

No que se refere ao financiamento público, as OSCs que atuam no campo dos direitos humanos, voltadas para a defesa de grupos e minorias vulneráveis, caracterizam-se como instituições de menor porte, podendo sofrer restrições. Sobre essas restrições, Leichsenring (2020, p. 193) explica três categorias:

- contingencial, como decorrência do ajuste fiscal, ainda que projetos amparados por esse tipo de financiamento, em geral, não envolvam mobilização de recursos de forma tão expressiva e continuada, como ocorre nas áreas de saúde e educação;
- normativa, por um eventual excesso de rigidez da Lei nº 13.019/2014 ou mesmo de sua interpretação e aplicação pelos órgãos federais, o que poderia criar obstáculos de acesso aos recursos públicos por entidades de menor porte;
- discriminatória, caracterizada por uma restrição política de disponibilização de recursos às OSCs que se dedicam à defesa de grupos e minorias mais sensíveis, o que configuraria medida claramente incompatível com a Constituição Brasileira (em especial seu art. 3º, IV) e com outras normas, incluindo a própria Lei nº 13.019/2014 e sua regulamentação federal.

Para além dessa questão, observa-se uma codependência do poder público no que se refere aos recursos, pois, ao analisar os planos de trabalho das OSCs, constata-se que os recursos são para o pagamento da folha de funcionários, como aponta o depoimento do entrevistado da OSC D:

Hoje a Fundação, o plano de aplicação estão colaborando com a folha de pagamento, encargos e outras coisinhas pequenas. No mais a instituição tem que providenciar, seria como eles dizem sempre, a contrapartida da entidade (OSC D).

Outra questão relevante, que merece ser explicitada, refere-se ao fato de que o TC é firmado para o serviço vinculado à área social. No entanto, muitas OSCs

⁴⁴ Unidade pública, mas administrada pela OSC Renascer.

possuem serviços em outras áreas, como da educação e da saúde, podendo, inclusive, receber recursos financeiros oriundos dessas respectivas áreas de atuação. Ressalta-se, contudo, que a parceria realizada contempla apenas um dos serviços, e não a totalidade institucional. Dessa forma, a manutenção da OSC exige que se tomem providências para captação de recursos por outras vias, como festas solidárias, tarde do pastel entre outras.

Conforme já analisado, antes da implementação do MROSC, os mecanismos de fiscalização eram menos rigorosos. Contudo, após a implantação do MROSC, observou-se uma mudança significativa nesse processo. A mudança na fiscalização dos serviços das OSC, financiados pelo PPM, foi um dos elementos recorrentes nos depoimentos dos sujeitos entrevistados. Os relatos destacaram o modo como a fiscalização passou a ser efetivada após a celebração do TC.

De acordo com o MROSC, cada TC realizado entre a OSC e o poder público deve ser acompanhado por um gestor de transferência. Em seu Art. 2, inciso VI, estabelece-se que:

[...] gestor: agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização; [...].

Salienta-se que a administração pública deve designar um servidor ou grupo de servidores para o acompanhamento e execução do TC, cabendo a este servidor analisar as seguintes questões:

- I - A comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;
- II - A compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;
- III - A regularidade das informações registradas no SIT;
- IV - O cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas (Ponta Grossa, 2025, p. 1).

Um dos critérios que o MROSC dispõe, visando resguardar o processo ético e transparente no que confere as relações estabelecidas entre órgãos administrativos e as OSCs, é de que não poderá ser gestor de transferência a pessoa que tenha mantido alguma relação jurídica com ao menos uma das OSCs participantes do processo de seleção nos últimos 5 anos. Segundo Carvalho (2022), o gestor de

transferência é o agente público responsável não apenas pela fiscalização, mas tem o papel primordial de resguardar o caráter laico e republicano dos serviços socioassistenciais executados pelas OSCs.

Durante o desenvolvimento da análise do conteúdo das entrevistas, observou-se que a fiscalização foi apontada por 8 sujeitos como um elemento importante na dinâmica da gestão após a implantação do MROSC.

O gestor de transferência possui um papel ativo durante todo o processo de execução dos instrumentos propostos pelo MROSC, como indica o entrevistado PPM 1:

Na verdade, eu vejo que a pessoa mais diretamente envolvida que hoje é o gestor da transferência, que nós chamávamos de fiscal anteriormente. Eles que tem um acompanhamento mais direto na aplicação do Plano de Trabalho como um todo, desde o objeto até a aplicação de recursos financeiros (PPM1).

O gestor de transferência, anteriormente denominado de fiscal, tem um papel fundamental no processo de acompanhamento dos TC. Cabe a esse profissional realizar o preenchimento dos dados nos Sistema Transferências Voluntárias Municipais (STVM) e TCE, referentes aos cumprimentos das metas, qualidade de atendimento e cumprimento do plano de trabalho. Além disso, sua responsabilidade envolve identificar possíveis irregularidades.

A partir da fala do entrevistado PPM 7, observa-se como o poder público municipal organiza a divisão dos gestores de transferência, selecionando um servidor para cada proteção social. Ainda, explica que, entre as atribuições desse profissional, estão o preenchimento de relatórios no TCE e no sistema da administração pública:

A gente tem várias fiscais ali que são divididas por serviço, então tem uma fiscal que faz os termos da Básica, outra que faz a da Especial e outra que faz da média. Existem transparência porque no Tribunal de Contas é preenchido os Relatórios de Termo de Fiscalização e no STVM existem os relatórios que são preenchidos no STVM, só que, porém, eles não são divulgados no Portal da Transparência digamos assim, é um sistema mais interno (PPM 7)

Referindo-se ainda ao gestor de transferência, os sujeitos OSC A e OSC E relatam que, em alguns casos, há um certo despreparo do profissional que realiza as visitas institucionais:

Existe esta fiscalização, mas essa fiscalização é muito estranha. [...] muitas das vezes, você percebe que há um certo despreparo...da pessoa que vem fazer essa fiscalização. Não sei assim... qual o real motivo, mas acho até vexatório para a prefeitura (OSC A).

[...] para contar alguma coisa das visitas que faz, é muito bem distante as visitas. Chega daí conversa com os técnicos, as vezes faz uma visita na instituição, às vezes, é possível, acho que não são muitos devem ser bem poucos, mas aí depois a parte financeira, [...] (OSC E).

A partir desses relatos, é possível identificar o desconhecimento de alguns presidentes e diretores das OSCs acerca do papel do gestor de transferência. Ainda, quando o gestor de transferência realiza uma visita institucional, ele procura sempre no serviço um profissional técnico de referência para que possa acompanhá-lo e passar as informações necessárias. Essa prática acaba deixando os diretores distantes do processo. Entretanto, o foco do gestor de transferência não é apenas observar a execução do serviço, mas centraliza-se nos aspectos financeiros presentes no plano de trabalho e deste com a prestação de contas.

Quanto a questão do despreparo, isso está atrelado às condições de trabalho oferecidas pelo poder público. O gestor de transferência é um servidor, com outras atribuições, que não apenas de fiscalização, mas agrega mais essa atividade. Geralmente, não é apenas uma OSC, são várias, resultando em uma sobreposição de demandas, como observado por PPM 4, PPM 5 e PPM 6:

[...] acaba sendo é que o fiscal pega vários termos para fiscalizar e a fiscalização é superficial, faz uma visita uma vez por ano, verifica um relatório e acontece de forma superficial mesmo (PPM 4).

[...] uma crítica que eu faço, com relação aos fiscais é que eles são funcionários de carreira, eles são alocados, têm responsabilidades dentro da Fundação de Assistência Social, isso acaba dificultando um pouco a função dele de fiscal, porque a função de fiscal ela é muito específica, ela é muito minuciosa, [...] (PPM 5).

[...] muitas vezes, os nossos servidores não têm tempo de ter toda aquela atenção na fiscalização, então essa é uma crítica que eu faço, que nós deveríamos ter funcionários somente para fazer a fiscalização, de acordo como ela deveria ser feita, com as frequências que elas devem acontecer e a gente vê essa dificuldade (PPM 6).

De acordo com fala dos sujeitos, para que a fiscalização ocorresse com vistas a atender as necessidades inerentes à função, seria importante dispor de equipes específicas para isso. Agrega-se, também, a questão da capacitação desses profissionais, voltada à natureza contábil e orçamentária, já que são matérias que nem todos os profissionais atuantes na assistência social tiveram acesso em seus cursos de graduação. Tais conhecimentos devem ser incluídos ao longo do tempo no ambiente profissional, especialmente em órgãos públicos, pois tornam-se exigências das competências profissionais assumidas no exercício de sua função pública.

Nesse sentido, quando o profissional é requisitado para ser um gestor de transferência, em muitos casos não há questionamento, e o profissional aceita por diversos motivos: para não cometer um tipo de insubordinação, para contribuir com o trabalho, por estar em estágio probatório ou porque acaba percebendo que não há outros funcionários a serem nomeados. Além desses fatores, ele também pode ter uma remuneração adicional, considerando que, em alguns Planos de Cargos e Carreiras de órgãos municipais, há a previsão de gratificação específica para essa função. As razões são as mais diversas possíveis e estão presentes no cotidiano desses profissionais.

Realizar o debate profissional sobre esse fato no contexto do serviço público ainda é uma tarefa em processo de consolidação. Esse debate demanda um amadurecimento das diferentes áreas de atuação, especialmente no que tange a compatibilização entre requisições, as competências e as atribuições profissionais, em face das condições de trabalho. Para Raichelis (1998, p. 141):

[...] o processo que se desencadeia a partir de uma gestão que exige eficiência técnica com despolitização do trabalho acaba por revelar a fragilidade teórica e política dos quadros profissionais, que não conseguem articular-se para a elaboração de um projeto profissional que aponte rumos fecundos às atividades desenvolvidas.

Embora o gestor de transferência tenha papel central no processo de acompanhamento das OSCs, o acompanhamento também é realizado por outros agentes, como o Departamento de Monitoramento da Gestão do SUAS. Os técnicos de cada departamento e os órgãos de fiscalização, como o TCE, tem a função legal de fiscalizar. De acordo com o Art. 70 da Constituição Federal de 1988, fica estabelecido como função dos Tribunais de Contas:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (Brasil, 2025, p. 1).

Os sujeitos também abordaram em seus depoimentos – ainda atrelado à questão da fiscalização – o tema da insuficiência de recursos humanos no poder público municipal, principalmente acerca da execução da fiscalização e nas equipes dos CRAS e CREAS, para a execução dos serviços:

[...] já por conta do déficit dos servidores, a gente dividia os termos, só que o profissional tinha outras atribuições além da fiscalização e acabava que não fiscalizava da forma correta, com mais vezes durante o período e ficava muito apenas com o Relatório do Monitoramento. Então pegava-se os dados do Relatório do Monitoramento e não iria mais a fundo na visita in loco, mais contínuo no acompanhamento (PPM 6).

Esse depoimento aponta a precarização das condições de trabalho que acaba repercutindo na execução dos serviços. Compreende-se que a fiscalização não é executada de maneira adequada devido a um conjunto de fatores atrelados à falta de recursos humanos, que poderiam assegurar qualidade na execução do trabalho. A utilização dos dados do Relatório de Monitoramento não deve ser o único meio utilizado pelo gestor de transferência para analisar o cumprimento de metas das OSCs. Conforme orienta um dos documentos do Departamento de Gestão do SUAS que aborda a função do Gestor de transferência, este deve levar em consideração as seguintes questões:

O objeto do plano está sendo cumprido, sem desvios de finalidade?
 Os recursos estão sendo utilizados de acordo com o objeto proposto, sem a aquisição de materiais estranhos ao serviço ou incompatíveis com o público-alvo?
 As metas estabelecidas no Plano de Trabalho estão sendo cumpridas?
 As etapas previstas no Plano de Trabalho foram executadas?
 Os colaboradores pagos com os recursos do termo de parceria estão executando suas atividades exclusivamente para o cumprimento do objeto?
 A entidade contratou todos os trabalhadores previstos no Plano de Trabalho?
 (Ponta Grossa, 2025, p. 1).

Diante disso, compreende-se que a falta de equipe não apenas provoca uma sobrecarga nos funcionários, mas impacta diretamente na qualidade dos serviços, como indica o entrevistado PPM 1:

A gente ouve bastante em conversas com os responsáveis por CRAS e o aparelhamento todo e a falta de funcionário então isso dificulta bastante o atendimento ao usuário direto da assistência social (PPM 1).

Mesmo com a realização dos concursos públicos⁴⁵, o número de profissionais na área de assistência social ainda não é suficiente, considerando fatores como a

⁴⁵ Concurso Público 001/2018 (Psicólogos) e Concurso Público 003/2022 (Assistente Social, Educador Social, Musicoterapeuta, dentre outros).

rotatividade de funcionários, falta de adaptação na área de atuação, demissão, entre outros.

Vale destacar que a NOB-RH/SUAS estabelece a atuação dos profissionais da assistência social, buscando a qualificação e a efetivação dos serviços executados, mas o faz a partir da adoção de políticas neoliberais, que tendem a reduzir os investimentos na área social, promovendo um menor acesso às políticas. Neste contexto, há um agravamento das desigualdades sociais, ampliando as demandas por serviços sociais. Os trabalhadores do SUAS sofrem os impactos no trabalho cotidiano, por meio da flexibilização aliada à precarização do trabalho, e isso resulta em impactos aos trabalhadores do setor público (Fabiano; Borges Filho, 2024).

Por isso, a ampliação de equipes para o atendimento das demandas da assistência social, no âmbito municipal, é necessária, uma vez que, à medida que a falta de equipes pode comprometer a atuação profissional, sobrecarregando dos trabalhadores e, conseqüentemente, prejudicando a qualidade do desenvolvimento do trabalho.

Todavia, além da ampliação, é importante pensar no processo de capacitação desses trabalhadores para o atendimento no SUAS, também nas proteções em que irão atuar.

A fiscalização é um processo fundamental no acompanhamento dos Termos de Colaboração (TC) e, além de todos os sujeitos envolvidos nesse processo, a sociedade civil também pode acompanhar o andamento dos TCs por meio do Portal da Transparência, bem como verificar como os recursos públicos estão sendo utilizados.

A (In)efetividade dos direitos socioassistenciais foi outro elemento que emergiu da empiria, a partir dos depoimentos dos sujeitos. Dos 14 entrevistados, apenas 4 (quatro) apontaram que há efetividade nos serviços em Ponta Grossa, sendo 3 (três) das OSCs e 1 (um) do PPM.

A Política Pública de Assistência Social deve assegurar os direitos de proteção social que compõem a seguridade social, voltada para a garantia das seguranças sociais, buscando o enfrentamento das situações de vulnerabilidades e desproteções que enfraquecem o acesso aos direitos, independente do ciclo etário. De acordo com a PNAS/2004, estão afirmadas três dimensões de gestão da política de assistência social, a saber: a proteção social; a vigilância socioassistencial; a defesa de direitos socioassistenciais. Deve-se considerar que os direitos

socioassistenciais são assegurados por meio das seguranças socioassistenciais, conforme apresentado no primeiro capítulo desta pesquisa, sendo elas: acolhida, renda, convívio familiar e comunitário, desenvolvimento da autonomia, apoio e auxílio. Quanto à efetividade dos direitos socioassistenciais, os sujeitos OSC A, OSC B e OSC F e PPM 2 apontam:

[...] gente faz as pesquisas internas, eles estão, de acordo com aquilo que a gente propõe (OSC A).

[...] Eu acredito que sim né, eu acredito que sim e com uma qualidade ímpar (OSC B). Penso que sim, aqueles que são atendidos são atendidos de forma integral, independente do convênio ou do que convênio custeia, nós procuramos atendê-los de forma integral, com assistência física, assistência médica, assistência social, cultural, espiritual em todos os âmbitos. Então penso que nossos usuários deste serviço têm atendimento integral (OSC F).

Eu acho que são sim, são atendidas de acordo (PPM 2).

A perspectiva dos entrevistados apresenta uma crença de que os direitos socioassistenciais estão sendo efetivados nas OSCs. Por outro lado, 3 dos sujeitos entrevistados do PPM abordam a questão por outro ponto de vista, pois consideram que os direitos socioassistenciais são atendidos em parte, devido às limitações de recursos e de qualificação da equipe que executa o serviço, conforme afirmam os entrevistados PPM 4, PPM 5 e PPM 8:

Em partes, porque como na questão anterior a gente falava do recurso, a entidade vai atender também com o dinheiro que se tem. Então, se ela está conseguindo garantir direitos, nem sempre, porque ela oferta o serviço conforme ela pode ofertar, as vezes de forma precária, as vezes com profissional não experiente (PPM 4).

Olha, se a gente for olhar entidade por entidade, algumas não atendem, é aquilo que comentei, por exemplo, com relação a um segmento específico da população. Você pega uma entidade que é especializada em um atendimento de surdos e preciso encaminhar uma pessoa com deficiência que tem uma outra demanda, aquela entidade vai ter dificuldade de atender aquela outra demanda, porque ela se especializou muito num tipo só de atendimento e isso é reflexo histórico do município de Ponta Grossa de terem entidades de décadas atendendo um público específico e agora elas têm que se adaptar (PPM 5).

[...] tudo gira em torno da Vigilância Socioassistencial e do diagnóstico que a gente vai ter, se a gente está conseguindo fazer com que este usuário participe realmente de fato dos serviços incisiva. Porque muitas vezes a gente vê que o usuário participa meio que obrigado de uma situação ou porque tem uma necessidade pontual ali, mas não aquele serviço tipificado que ela necessita, então ela é atendida dentro dos seus direitos socioassistenciais, mas ainda a gente tem uma, uma análise mais profunda disso, se o que está sendo executado hoje é de fato garantia de direitos (PPM 8).

A questão dos recursos é um dos determinantes, de acordo com a fala dos sujeitos, e impacta diretamente no atendimento. De certa forma, não há como assegurar qualidade se a organização possui uma equipe deficitária e não tem

capacitação suficiente para executar o serviço. Consequentemente, as limitações no atendimento aos usuários levam a uma situação de inefetividade dos direitos socioassistenciais. Além disso, para o entrevistado PPM 8, outro elemento que dificulta o processo de efetivação dos direitos socioassistenciais diz respeito à dificuldade de participação dos usuários no serviço, devido às suas necessidades emergenciais. Segundo Sposati (2023, p. 14):

A materialidade do sistema deve se dar essencialmente pela garantia da oferta de serviços socioassistenciais articulados intra e intersetorialmente, com referência e contrarreferência claras, com fluxos de atendimento, acompanhamento e encaminhamento bem definidos, considerando as capacidades estatais da diversidade de municípios do Brasil.

Ainda sobre a efetividade dos direitos socioassistenciais, para o entrevistado PPM 1, alternativa para essa questão seria que o poder público municipal assumisse os serviços no município de Ponta Grossa. Esse relato indica a estatização do serviço como uma estratégia de gestão, na direção de melhor efetividade dos serviços:

[...] porque são 30 milhões por ano que são repassados para que a entidade faça esse serviço, será que não daria para você contratar muitos outros funcionários para prestar esse serviço diretamente ou então para aparelhar o próprio município. Então assim, eu acho isso utópico hoje, eu acho isso utópico, porque o município há muitos anos estrutura as entidades para fazer esse trabalho. Elas pedem para melhorar a estrutura para melhorar o serviço e o município vai lá e atende para não assumir essa responsabilidade (PPM 1).

A partir da fala do entrevistado PPM 1, observa-se que, no ano de 2024, as OSCs receberam o montante de R\$29.338.626,96 para a execução dos serviços. Tal repasse corrobora com a lógica neoliberal, que visa desonerar a máquina pública ao transferir, de forma indireta, a responsabilidade do Estado por meio da terceirização dos serviços. Ademais, é importante destacar que a Lei nº 13.019/2014 prevê a destinação de bens adquiridos durante a parceria, contribuindo para a sustentabilidade das ações financiadas.

O entrevistado OSC C relata uma percepção de que o poder público municipal buscaria atender as necessidades do município, mas pela via da desoneração de responsabilidade e da perspectiva gerencialista:

A prefeitura está olhando para isso de uma forma, está fazendo convênios, de alguma forma a prefeitura teria que tomar frente sobre isso. A prefeitura toma frente sobre isso e paga o serviço para um terceiro fazer. Então, está sendo olhado para isso sim. É o que tenho conhecimento (OSC C).

Observa-se que há evidências de que o sujeito reconhece que a forma de atender às demandas está sujeita ao modelo gerencialista, a partir da transferência de responsabilidades do poder público municipal para as OSC. O objetivo declarado por esse modelo é tornar o Estado mais flexível e ágil para responder aos interesses da reprodução geral do capital, que, no contexto contemporâneo, é comandado pela lógica da financeirização. Assim, a lógica da privatização do serviço público torna-se hegemônica. No campo da assistência social, de acordo com Silva (2020, p. 38):

A maioria das instituições de assistência social ainda hoje é de natureza privada. Estudos divulgados pelo IPEA (2007) demonstram que o financiamento indireto do Estado para essas entidades e organizações é cinco vezes maior do que os recursos disponibilizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social para a execução de serviços socioassistenciais. O Censo SUAS (BRASIL, 2014) aponta que em 2014, 36,2% dos órgãos gestores municipais informaram ter feito transferências de recursos via convênio para ONGs ou entidades socioassistenciais. Destes municípios, 51,6% aproximadamente o fazem com recursos do próprio Fundo Municipal de Assistência Social, 17,6% com recursos de outras fontes e 30,7% com recursos tanto do Fundo quanto de outras fontes.

De acordo com a fala do entrevistado PPM 5, o número de OSCs para a execução do serviço socioassistencial, em Ponta Grossa, é elevado em comparação com outros municípios:

Então, na verdade Ponta Grossa, quando a gente visita outros municípios, a gente vê que nos outros municípios não existem tantas entidades como em Ponta Grossa, então é um número muito grande, então a dificuldade é essa que eu acabei de comentar, a gente acaba ficando na mão das entidades, então se não é trabalhado conforme a política deveria ser trabalhada e o município, muitas vezes, se vê diante de uma situação onde a entidade atende da maneira dela, por isso que nós temos que ter os fiscais de contrato em cima, seguir bem o edital, então uma dificuldade grande é a falta de pessoal para isso (PPM 5).

Ao olhar para a rede socioassistencial dos municípios de grande porte, no estado do Paraná, verifica-se que o município de Ponta Grossa possui um número maior de TC com as OSCS, conforme apontado ao longo desta tese. Entretanto, o entrevistado PPM 2 argumenta que o poder público municipal não teria condições de executar todos os serviços:

Eu acho que é o tamanho da nossa rede, nós temos entidade para todos os serviços, então como que eu posso dizer, mas realmente essa disposição que as Organizações da Sociedade Civil têm para o trabalho ela é muito importante, porque o município não daria conta de fazer todos os serviços, de executar todos os serviços de forma direta (PPM 2).

A incapacidade da prefeitura em atender plenamente à demanda reflete a limitação do poder público no exercício da primazia na condução da política, decorrente da fragilidade e insuficiência de sua própria rede de serviços e estrutura. Isso resulta na sobrecarga das comunidades periféricas, que acabam tendo que buscar soluções alternativas, muitas vezes precárias, para atender às suas necessidades mais urgentes.

Para Silva (2020), a gestão da política social é marcada por traços tanto de um projeto de assistência social como direito quanto de um projeto hegemônico neoliberal, caracterizado pela perspectiva tradicional. Desse modo, o gerencialismo vem se efetivando para atender os interesses das classes dominantes e ainda repercute na PNAS/SUAS, a partir da:

[...] a centralização do poder na União; a separação entre órgãos formuladores e implementadores; descentralização (como sendo delegação, privatização e/ou transferência de responsabilidade); a defesa dos conselhos como consultivos ou espaços de interlocução; a terceirização; avaliação por desempenho; produtividade; criação e uso nessa direção de sistemas de informação; e a valorização do saber burocrático/instrumental (Silva, 2020, p. 40).

A articulação da rede de serviços socioassistenciais também foi uma categoria abordada pelos sujeitos entrevistados. Essa articulação é essencial para a efetividade dos objetivos do trabalho desenvolvido, com vistas à efetivação do conjunto dos direitos socioassistenciais. Seguir os protocolos e fluxos de atendimento, bem como realizar um atendimento de qualidade aos usuários da assistência social, depende do trabalho em rede, entre outras. Entretanto, 4 desses sujeitos apontam que há pouca articulação da rede no município de Ponta Grossa, como ilustra o relato de OSC A:

Essa rede tem uma certa dificuldade, até mesmo porque não são as pessoas, mas a dificuldade dos locais onde estão instaladas, mas a gente sabe que tem um movimento forte para que essa rede converse entre si (OSC A).

A rede socioassistencial é composta por órgãos públicos e organizações sociais, as quais devem estar vinculadas ao SUAS, buscando realizar um trabalho voltado para assegurar o direito desses usuários. No entanto, de acordo com Spink e Ramos (2016, p. 287):

[...] não tem sido fácil configurar uma rede socioassistencial que vise a garantia da integralidade da proteção social apenas pela integração dos serviços das duas esferas (pública estatal e privada). Integrar-se a uma rede, inicialmente, pode significar ser apenas mais um na somatória de recursos socioassistenciais à disposição da população que deles necessitam. A princípio, não se trata de avaliar negativamente essa integração, uma vez que a Assistência Social necessita de grandes coberturas para atendimento as necessidades da população. No entanto, para que de fato as redes sejam complementares e seus autores sejam corresponsáveis no enfrentamento das expressões das desigualdades sociais e na busca de uma sociedade mais justa, é necessário que ambos, governo e entidades desenvolvam mecanismos de apropriação de toda a Política, sentindo-se mutuamente responsáveis pelo seu rumo, pela sua consolidação, pela garantia dos direitos à população de ser protegida, na sua integralidade.

Logo, se há uma dificuldade na articulação da rede, como assegurar a efetividade dos direitos socioassistenciais? É importante pensar no processo de referência e contrarreferência realizado pela rede socioassistencial. A partir da perspectiva do SUAS, esse procedimento demarca o lugar de direito dos sujeitos a um atendimento priorizado. Segundo os autores Francisco *et al.* (2022, p. 133):

[...] as disputas de “*quem referência quem*” têm caracterizado os sujeitos como responsáveis pelas situações de desproteção social que os fragilizam. A começar pelo conceito “desligamento”, utilizado pelas/os trabalhadoras/res ao denominar o processo de passagem de uma família para determinado serviço socioassistencial, como se as situações enfrentadas pelos sujeitos tivessem sido superadas, mesmo ele pertencente a um território repleto de situações de desproteção social.

Entretanto, analisa-se que as dificuldades da rede estão na prestação do atendimento, como apresentado na fala do entrevistado PPM 5:

Olha, se a gente for olhar entidade por entidade, algumas não atendem, é aquilo que comentei, por exemplo, com relação a um segmento específico da população. Você pega uma entidade que é especializada em um atendimento de surdos e preciso encaminhar uma pessoa com deficiência que tem uma outra demanda, aquela entidade vai ter dificuldade de atender aquela outra demanda, porque ela se especializou muito num tipo só de atendimento e isso é reflexo histórico do município de Ponta Grossa de terem entidades de décadas atendendo um público específico e agora elas têm que se adaptar (PPM 5).

A partir desse depoimento, observa-se que, na história do município de Ponta Grossa, as OSCs foram se constituindo e especializando em um único atendimento, principalmente as OSCs voltadas ao atendimento das pessoas com deficiência – como pessoas com transtorno do espectro autista, pessoas surdas, pessoas com deficiência visual, dentre outras.

Com as mudanças nas legislações, principalmente na TNSS/2009, esses serviços tiveram que se adequar para fazer parte do Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos (as) e suas Famílias, sendo ofertados em unidade referenciada do Centro Dia. Porém, nessa modalidade de serviço, não há como atender de maneira específica apenas as pessoas com deficiência, mas qualquer pessoa que, dentro do território, necessite de atendimento. O que foi um avanço bastante importante, pois o usuário não precisa se deslocar a uma distância maior para ser atendido, ele pode utilizar o serviço no seu próprio território.

Todavia, observa-se a necessidade de realizar a articulação dessa rede, não apenas com as unidades públicas como o CRAS e o CREAS; essas OSCs devem estabelecer uma comunicação, a fim de encaminhar os usuários quando há disponibilidade de vagas. Esse tema esteve presente no relato do entrevistado PPM 5:

[...] a entidade que é especializada no atendimento ao autista tem uma fila de espera muito grande, sendo que outras entidades de atendimento a pessoas com deficiência em centro-dia tem vagas sobrando, só que as famílias também querem que elas tenham um atendimento especializado, dependendo da deficiência e acabam tendo esse direcionamento (PPM 5).

Nesse caso, o atendimento especializado também está condicionado às demais políticas, como nas áreas da educação e da saúde, o que retorna na importância de refletir sobre o atendimento integral na assistência social, pensando no sujeito em sua totalidade.

Além disso, é fundamental priorizar as reais necessidades das famílias atendidas, avaliando, por exemplo, se o atendimento ocorre no território de moradia do usuário e se está voltado para áreas específicas, como a educação. Embora a maioria das OSCs de Ponta Grossa, que atendem pessoas com deficiência, também ofereçam atendimento voltado para a educação especial, as lacunas, como a escassez de recursos, a falta de profissionais capacitados e a limitação de infraestrutura, devem ser identificadas, pois comprometem a efetividade desses serviços e dificultam o pleno acesso das famílias aos direitos fundamentais. Nesse sentido, os usuários devem ser informados sobre qual a função da área de assistência social, quais são as propostas e perspectiva de trabalho, para que ele possa escolher qual melhor se adequa à sua necessidade.

O vínculo da rede intersetorial é primordial para compreender o usuário de modo feral, para além de suas necessidades individuais, como apontado pelo entrevistado PPM 6:

Então, a rede de apoio, rede intersetorial, socioassistencial se faz necessária no atendimento, [...] então os atendimentos têm que ser interligados, para encaminhar para a habitação, saúde, a educação, então o atendimento não pode ser segmentado, eles têm que ser na totalidade para a família (PPM 6)

O gerencialismo continua a predominar nas relações entre o PPM e as OSCs, instrumentalizadas pela lógica neoliberal. Tal estratégia visa deslegitimar e justificar o processo de desestruturação da Seguridade Social, transformando a luta contra a reforma do Estado em uma parceria com o próprio Estado, resultando na redução dos impactos negativos, fazendo com que as respostas à questão social se tornem atividades cotidianas. Esse processo é orquestrado pela minimização das contradições de classes, esvaziando as lutas sociais ao restringi-las às atividades vinculadas ao Estado e ao empresariado, buscando a aceitação e evitando o enfrentamento das artimanhas do projeto neoliberal (Montaño, 2014).

A análise dos depoimentos dos sujeitos entrevistados revela uma presença predominante do gerencialismo nas relações entre as OSCs e o poder público municipal. Esse modelo gerencial tende a priorizar a eficiência, a produtividade e a obtenção de resultados quantitativos, em detrimento da qualidade dos serviços prestados no campo da política de assistência social. Nesse contexto, é fundamental, para o município de Ponta Grossa, o investimento contínuo em capacitações de profissionais da área, com o objetivo de garantir que a assistência social seja efetivamente reconhecida como uma política pública e um direito do usuário. Com isso, busca-se assegurar a melhoria constante no aporte de recursos para a referida política pública, de modo que esta possa ampliar seu campo de atuação, melhorar a cobertura e a qualidade na oferta dos serviços prestados. Adicionalmente, é necessário que o município busque o enfrentamento dos resquícios da atuação da igreja no contexto dos serviços socioassistenciais, considerando o vínculo que ainda persiste dentro da área da assistência social, e, dessa forma, garantir que a atuação dessas OSCs seja pautada por princípios laicos e em conformidade com os direitos fundamentais constitucionais.

No que se refere aos direitos socioassistenciais, verificou-se que uma parte minoritária dos sujeitos entrevistados possuem uma representação positiva em relação à efetividade dos respectivos direitos, considerando a forma como os serviços são ofertados para seus usuários. Entretanto, a maioria dos sujeitos apontam uma série de limitações que precisam ser consideradas no contexto da efetividade dos direitos socioassistenciais, como: demanda reprimida, recursos insuficientes, dificuldades no que se refere a relação entre as OSCs e o poder público e a dificuldade na articulação da rede socioassistencial. Todos esses elementos representam possíveis desafios para o município de Ponta Grossa, no campo da gestão dos serviços socioassistenciais.

4.2 NA CONTRAMÃO DA MARCHA: EM DEFESA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A presente tese adota uma perspectiva de análise crítica da realidade que envolve seu objeto de pesquisa, com o intuito de contribuir para o fortalecimento do potencial democrático da gestão dos serviços socioassistenciais, bem como para a efetivação da garantia dos direitos humanos dos usuários da política pública de assistência social no município de Ponta Grossa, Paraná. Além disso, entre seus propósitos mais amplos, destaca-se a intenção de colaborar com o enfrentamento da perspectiva gerencial do Estado, compreendida aqui como prejudicial para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito. No contexto de uma gestão democrática, segundo Nogueira (2005, p. 90):

[...] pode-se dizer que se trata de um projeto destinado a tornar viável o governo do povo (a soberania popular) a partir de regras procedimentais válidas para todos e de arranjos institucionais que facilitem a livre competição política e a participação ampliada nos processos de tomada de decisões. Nele, a comunidade política se autogoverna e se autodetermina. A política democrática dispõe-se a criar condições - institucionais, políticas e associativas - para que os cidadãos organizados controlem seus governos e participem deles, cobrem responsabilidades dos diferentes atores do jogo social e ponham em curso processos ampliados de deliberação, de modo a que se viabilizem lutas e discussões públicas em torno do como viver, do como governar e do como conviver. Trata-se, assim, precisamente pela grandeza de seus propósitos, de um projeto que só encontra plena viabilidade quando é “imposto” e defendido pela sociedade organizada.

Nesse sentido, Valente (2023) argumenta que a teoria da democracia participativa se sustenta na ideia de que os sujeitos e as instituições não podem ser considerados de forma isolada. A participação deve envolver o maior número de pessoas, em todas as esferas da sociedade. Nessa perspectiva, a democracia participativa assume também uma finalidade educativa, uma vez que, quanto maior for a participação do sujeito, mais ele desenvolverá qualidades de participação, tornando-se, assim, mais capacitado.

Outro aspecto importante da democracia participativa diz respeito à concepção de que as esferas de atuação devem possibilitar o exercício do controle social, pois “[...] as estruturas de autoridade precisam se organizar de forma a proporcionar aos indivíduos o exercício máximo de controle sobre suas próprias vidas e sobre o ambiente, participando da tomada de decisões” (Valente, 2023, p. 73).

No entanto, para que uma gestão possa ser democrática, umas das prerrogativas é a transparência pública. Sabe-se que o MROSC foi implantado a partir das demandas da sociedade civil, que exigia uma maior transparência pública no processo de parcerias entre o Estado e as OSCs. Desse modo, é imprescindível considerar a transparência pública como um instrumento essencial para toda a sociedade e para os governos, de modo amplo. Para Oliveira Junior e Costa (2020, p. 383):

[...] aponta-se que, por conta das bases de sua formulação, a política de acesso à informação no Brasil apresenta convergência com os preceitos da boa governança e, por conseguinte, com os fundamentos da reforma gerencial consubstanciada no PDRAE, ainda que essa relação não seja explícita. Na sua origem, a administração gerencial privilegiava a autonomia, a flexibilização e o controle sobre resultados. Já o acesso à informação se apresentava como um direito associado a liberdade de expressão e a opinião. Em seus desdobramentos, ambos ensejam a adoção de práticas relacionadas a boa governança, constituindo a promoção da transparência, uma das dimensões fundamentais desse modelo, sobretudo quando orientada para o combate a corrupção.

Nesse ponto de análise dos dados coletados junto aos sujeitos da pesquisa, foi possível apreender elementos importantes no que se refere à transparência pública. Para 11 dos entrevistados, a implantação do MROSC em Ponta Grossa, no ano de 2017, contribuir para aumentar a transparência pública. Órgãos como o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e a Controladoria do município atuam para esse movimento de aprimoramento dos mecanismos que asseguram maior transparência no serviço público. Destaca-se ainda a existência de um sistema interno denominado Sistema de

Transferências Voluntárias Municipais (STVM). Na FASPG, há a Divisão de Transferências Voluntárias Municipais (DTVM) também é um setor específico, assim como o Gestor de Transferência e a Comissão de Avaliação e Monitoramento. Acerca disso, os entrevistados PPM 4 e OSC A relatam:

[...] já 2017 a 2023, já deu 6 anos de lei, hoje a transparência está mais eficiente, a quem faça esse processo que fica com a Gestão do SUAS, que é feito todas a publicação dos planos. Mas a questão da fiscalização, ela acaba sendo conjunta por gestor da parceria, controladoria, a Comissão de Monitoramento, [...] (PPM 4).

Sim, sim, houve essa transparência, até porque existe uma lei que determina o que deve e não deve ser feito, até mesmo para o Tribunal de Contas, por mais que o Tribunal de Contas seja um órgão consultivo assim (OSC A).

Para Macedo (2019), a transparência pública é fundamental para que o cidadão esteja bem-informado e tenha condições de participar e influenciar a gestão pública, por meio do controle social, e, assim, possa exercer pressão sobre os órgãos de controle e fiscalizar as políticas públicas. Pode-se afirmar que, quanto mais informações os cidadãos tiverem acesso, maior será sua capacidade de gerar efeitos na democracia, uma vez que:

A promoção destes impactos necessita de outras circunstâncias capazes de promover um maior alcance das informações divulgadas a ponto de provocar mudanças. Contudo, tais circunstâncias estão submetidas a outras dinâmicas e relações de poder. Transparência, prestação de contas e participação social são temas que ensejam um desenvolvimento conjugado e articulado com as diferentes esferas de poder do sistema político para promoverem avanços no cenário democrático (Macedo, 2019, p. 1297).

Os relatos dos entrevistados PPM 2, PPM 5 e PPM 4 indicam que o MROSC contribuiu para uma maior transparência dos atos públicos, com relação à transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil na oferta de serviços públicos. Como visto no Capítulo III desta tese, no período que antecede à implantação do MROSC, a transparência não era fortalecida neste contexto de relações entre o poder público e as OSCs, fator que se transformou a partir de sua implantação.

A transparência também, porque hoje tem que ter no site da transparência do município todas as transferências (PPM 2).

[...] apresentam o Plano, ele está muito específico no que é para ele usar. A gente sabe que se ocorrem algumas emergências, mudanças de planos, é possível apresentar, reapresentar

um novo plano, que vai ter que gastar nisso, vai ter que gastar naquilo, isso trouxe um maior controle do dinheiro público, onde ele está sendo investido, de que forma está sendo investido, então a grande sacada do Marco Regulatório, foi nesse sentido mesmo de saber para onde esse dinheiro está sendo direcionado (PPM 5).

Então, questão da transparência como a lei exige que você faça tudo, publiciza tudo, então você tem que dizer como vai ser o serviço, está público lá para todos verem, como que o plano de trabalho de cada entidade, por exemplo, o gestor tem que colocar na página, na sua página todos os planos de trabalhos (PPM 4).

A implantação de sistemas internos de controle, juntamente com os demais sujeitos envolvidos no processo, o gestor de transferência, a Divisão de Transferências Voluntárias Municipais (DTVM)⁴⁶ e a Comissão de Monitoramento e Avaliação, são os principais sujeitos que respaldam a transparência pública no município. Nesse sentido, é importante considerar o fortalecimento dos espaços técnicos institucionais para a gestão das políticas, pois eles também são mecanismos de controle e de transparência pública. A publicização dos atos, por meio do portal de transparência do município e no Blog do Departamento de Gestão do SUAS, vinculado a FASPG também é um elemento chave nesse processo.

A transparência pública possibilita dar visibilidade a todos os procedimentos adotados durante o processo de parceria, o que é essencial considerando que os recursos envolvidos são de origem pública. Nesse sentido, torna-se crucial o acompanhamento da sociedade civil, para assegurar os interesses coletivos e a eficiência no uso do dinheiro público.

No que se refere aos aspectos legais, a Lei 13. 019/2014, que institui o MROSC, expõe no Art 5º a importância da transparência na aplicação dos recursos públicos:

O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar[...] (Brasil, 2025, p. 1).

No município de Ponta Grossa, além do site oficial da Prefeitura Municipal dispor do Portal de Transparência, ainda existe um Blog criado e gerenciado pelo Departamento de Gestão do SUAS da Fundação de Assistência Social de Ponta

⁴⁶ É um departamento responsável por realizar o acompanhamento e a prestação de contas das OSCs que possuem TC com a FASPG.

Grossa (FASPG), que é uma importante ferramenta de acesso às informações sobre a política pública de assistência social da cidade.

A questão da transparência pública foi indicada pelos sujeitos como um elemento que contribui para enfrentar as irregularidades na prestação de contas, que podem ser vistas não apenas pelos profissionais técnicos, mas por toda sociedade, como mencionado anteriormente. Caso sejam identificadas irregularidades na prestação de contas das OSCs, ou utilização inadequada dos recursos públicos, elas serão registradas no STVM. As OSCs que apresentarem tais irregularidades terão a oportunidade de se justificar, conforme apresentam os entrevistados OSC A e OSC E:

Se existe uma irregularidade, existe um sistema, nesse sistema eles colocam essa irregularidade e nós justificamos essa irregularidade. Se... se a gente percebe que é uma irregularidade dos nossos programas, em algumas coisas, nós pedimos um prazo para nos adequar (OSC A).

[...] se tem alguma irregularidade que eles sintam, daí vem no sistema para você justificar, se tem justificativa, comprovar tudo mais e depois eles dão o pode final lá dizendo que está tudo ok, isso é bimestral, mesmo a nível municipal e depois passa a nível de estado (OSC E).

Esse processo também contribui para que as OSCs se possam se justificar sem a necessidade de envolvimento do TCE, resolvendo internamente, de maneira legal, conforme expõe o entrevistado PPM 7:

Para as entidades, digamos assim, é melhor porque não chega a ir um contraditório para o Tribunal. A gente tenta sanar o problema antes de ir para o Tribunal de Contas, ser atuado pelo Tribunal de Contas (PPM 7).

As resoluções internas possibilitam desburocratizar o processo, tornando-o mais educativo. Existe a possibilidade de resolver as questões dirimindo as dificuldades das OSC, visto que nem sempre as irregularidades constatadas resultam de uma postura desonesta por parte da organização; pode se tratar, por exemplo, de uma dificuldade técnica que, uma vez sanada, pode resolver a questão. Dessa forma, o PPM deve examinar com cautela as diferentes situações, priorizando a manutenção de uma relação pedagógica, educativa, antes de agir coercitivamente. Nesses casos, o Estado, portanto, assumir o papel de educador.

Ressalta-se que, a partir da verificação de alguma irregularidade presente no TC, existe o acompanhamento de um conjunto de órgãos, responsáveis por averiguarem o processo de prestação de contas, sendo DTVM, gestor de parceria,

Comissão de Monitoramento e Avaliação e a controladoria. Além dos órgãos que executam o acompanhamento das OSCs, no município de Ponta Grossa, no Departamento de Gestão do SUAS há uma Divisão de Monitoramento, responsável também pelo acompanhamento das OSCs, conforme se apresentou na fala de 5 dos sujeitos entrevistados.

De acordo com a Lei nº 13019/2014, são exigidos a produção de relatórios e pareceres de avaliação, buscando o monitoramento da execução das parcerias que venham ao encontro das dimensões de eficácia e efetividade das ações. Consta no Art. 67:

- I. os resultados já alcançados e seus benefícios;
- II. os impactos econômicos ou sociais;
- III. o grau de satisfação do público-alvo;
- IV. a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado (Donnini, 2020, p. 66).

O depoimento do entrevistado PPM 2 indica que no departamento de Gestão do SUAS da FASPG há uma divisão responsável por realizar o acompanhamento das OSCs que possuem TC:

[...] a Divisão de Monitoramento do SUAS que, não é responsável pelo monitoramento dos termos, mas como ela é responsável pelo monitoramento do SUAS ela acaba subsidiando com informações sobre o serviço. Então acaba sendo um conjunto de órgãos para fiscalizar (PPM 2).

A referida divisão também é responsável por acompanhar mensalmente o cumprimento de metas das OSCs, subsidiando os órgãos de fiscalização, a Vigilância Socioassistencial e o gestor da Política de Assistência Social em Ponta Grossa. O monitoramento no processo de avaliação das políticas públicas e sociais objetivo é essencial para analisar os indicadores sociais. De acordo com Jannuzzi (2005, p. 138), esses indicadores:

[...] são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Prestam-se a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil e

permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

Ao serem questionados sobre o monitoramento, os entrevistados das OSCs demonstraram pouco conhecimento acerca do tema. O entrevistado da OSC B relatou a função do monitoramento, mas os demais não souberam responder se havia algum acompanhamento. Nenhum dos sujeitos da OSCs informaram sobre outro tipo de acompanhamento realizado pela FASPG.

Eu sei só do monitoramento, esse seria o suporte? Monitoramento (OSC B).

Já os entrevistados do PPM demonstraram maior conhecimento, como pode ser visto na fala dos entrevistados PPM 2 e PPM 4:

Sim, tanto o Departamento de Gestão do SUAS, através da Divisão de Monitoramento faz as orientações técnicas que são necessárias, temos também o nosso Blog que, onde a gente coloca materiais disponíveis e os demais departamentos também, o departamento que contrata o serviço ele tem um profissional para dar sempre assessoria técnica na execução do serviço (PPM 2).

Então o suporte existe, o acompanhamento existe, até porque a legislação que a gestão faça esse acompanhamento, monitore o serviço, avalie o serviço e compre essa avaliação (PPM 4).

Já no depoimento dos entrevistados do PPM 6, PPM 7 e PPM 8, observou-se que os sujeitos apresentaram como serviço de suporte o acompanhamento realizado pelos departamentos:

Ele tem que ser mais efetivo, esse ano dentro do departamento, o que a gente fez, trouxe uma técnica, ela vai ficar apenas para a fiscalização (PPM 6).

A gente dá esse suporte para eles, eles vêm aqui, eles conversam, se tem alguma dificuldade a gente explica tanto por telefone ou por whats, ou eles vêm pessoalmente aqui tirar as dúvidas aqui, na parte administrativa do meu setor (PPM 7).

Sim, na verdade é dentro da Fundação a gente tem um Departamento que faz exclusivamente esse suporte de atendimento e fora as proteções Básica e Especial que sempre estão fazendo essa assessoria direta nas entidades (PPM 8).

Observa-se que, embora exista um trabalho de acompanhamento realizado pelo PPM, cada departamento trabalha de forma segmentada e individualizada, no que se refere ao acompanhamento da rede, buscando resolver os problemas pontuais que emergem na realidade. Em contrapartida, a Divisão de Monitoramento está

voltada exclusivamente para o acompanhamento integral da rede socioassistencial, o que deveria ser considerado como um elemento importante para o processo de articulação, informação e aproximação da rede socioassistencial.

Com a implantação do MROSC, foi apresentado um caminho para a construção de um trabalho mais especializado no município, a partir da realização do diagnóstico social, do monitoramento das ações e das diretrizes de atendimento no município. Jannuzzi (2005) argumenta que, na fase de implantação e execução de serviços, é fundamental contar com indicadores de monitoramento que priorizem a sensibilidade específica e a periodicidade. Essa questão é relatada também pelo PPM 8:

Isso é um outro avanço que a gente teve também, que dentro do chamamento público, a gente coloca o diagnóstico do município que é feito pela gestão com o monitoramento de todos os serviços tanto da execução direta quanto a indireta, que aqui no caso são as entidades que executam a indireta. A gente vê assim, que a partir do diagnóstico que a gente vai colocando as diretrizes do que vai ser atendido hoje no município (PPM 8).

A partir desse depoimento, analisa-se que há uma nova relação no processo de execução dos serviços. Se antes da implantação do MROSC as relações entre poder público e OSCs eram baseadas nas necessidades das OSCs em delimitar a quantidade que iriam atender, do outro lado o município via a parceria como uma forma de repassar as demandas apresentadas para execução de modo privado, muitas vezes, sem ter um diagnóstico social da realidade para fundamentar esse repasse. Após os MROSC, um diagnóstico passou a ser realizado pela gestão, por meio de dados levantados pela Divisão de Monitoramento, pela Vigilância Socioassistencial, entre outros.

Além da importância da rede socioassistencial possuir um acompanhamento efetivo que possa propiciar o atendimento das demandas apresentados pelo município, ainda é importante considerar, nesse processo, quem são os sujeitos da Política de Assistência Social, como as políticas sociais são pensadas e discutidas para estes sujeitos, se eles participam dessas discussões ou são apenas meros observadores do processo no qual deveriam ser sujeitos ativos. Tal questão sobre participação dos usuários no contexto dos serviços socioassistenciais emergiu na fala de 4 (quatro) dos 14 (quatorze) sujeitos entrevistados.

Para Gramsci (2017), a participação é questão vital para a formulação do consenso; não se trata do consenso passivo e indireto, mas o consenso ativo e direto.

Isto é, ainda que a participação dos sujeitos promova uma aparência de desagregação e de tumulto, o que importa é a participação se efetive:

Uma consciência coletiva, ou seja, um organismo vivo só se forma depois que a multiplicidade se unifica através do atrito dos indivíduos: e não se pode dizer que o “silêncio” não seja multiplicidade. Uma orquestra que ensaia, cada instrumento por sua conta, dá a impressão da mais horrível cacofonia; porém, estes ensaios são a condição para que a orquestra viva como um só ‘instrumento’ (Gramsci, 2007, p. 329).

O autor discute que, mesmo que em determinada forma de expressão a participação não se mostre articulada, a sua manifestação individual pode ser condição para a expressão coletiva. Portanto, o exercício da participação é fundamental para que se torne uma prática coletiva unificada.

A participação política é um dos pressupostos do Estado Democrático de Direito. No contexto da política de assistência social, a participação é mencionada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Neste diploma legal, tal elemento comparece em seu artigo 5º, inciso II, no conjunto das diretrizes para a organização da assistência social, conforme segue:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: [...] II - participação da população, por meio das organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. [...] (Brasil, 1993).

Nota-se que a participação, conforme aludida pelos sujeitos, é compreendida no campo da avaliação da oferta dos serviços, acontecendo de modo informal, por meio de perguntas ou sondagens individuais. Não se avista, na fala dos sujeitos, o fortalecimento da participação propriamente política dos usuários.

A gente está sempre perguntando para eles no que a gente pode melhorar, o que eles gostam, por mais que a gente tenha uma espinha dorsal, a gente sempre está preocupado se aquele Programa está legal (OSC A).

Mas eles gostam sim, por exemplo, atividade de passeio, a gente tem um espaço que é dividido aqui né, que eu uso tanto para a FASPG quanto para a educação que é uma cozinha experimental, a gente tirou essa oficina de lá, para se estruturar ali em cima, daí então eles usam, algumas vezes eles pedem alguma coisa diferente para fazer lá: brigadeiro esses tempos foi, bolo. Eles fazem e levam para casa, as vezes eles querem fazer um passeio diferente, então daí o motorista leva (OSC B)

Hoje depois que eu assumi, a gente faz pesquisas aqui com eles sobre os colaboradores, se eles estão felizes com o que está acontecendo com eles relacionados a passeios, relacionados a trabalhos que são feitos e desenvolvidos com eles (OSC C).

De acordo com o entrevistado da OSC F, observa-se que há uma escuta das demandas dos usuários:

Existe, mas é muito informal, com a relação à administração é complicado, é limitado isso. Mas assim, claro que eles opinam, a gente vai sentindo o que eles gostam de fazer, as atividades que eles gostam, eles pedem música, eles pedem alguma comida diferente, então eles trazem isso através de todo corpo de funcionários, dos educadores sociais, eles têm acesso também a nossa secretaria, quando precisam de alguma coisa, necessidades pessoais assim: ah eu preciso de uma blusa nova, tem alguns que tem essa condição, então eles têm esse acesso. Mas na gestão é mais complicado, a gente procura atender naquilo que eles gostam, que verbalizam, que eles gostariam de ter ou experimentar (OSC F).

A partir dos depoimentos dos entrevistados das OSCs, observou-se que a participação dos usuários está atrelada às práticas de escuta acerca das demandas trazidas pelos usuários para a melhoria dos serviços. Ressalta-se que a participação dos usuários no desenvolvimento das atividades realizadas nos serviços, além de ser um direito, é um procedimento para avaliação dos serviços. Jannuzzi (2005, p. 143) compreende que:

[...] a opinião da população atendida por um programa é certamente importante, desejável e complementar em qualquer sistemática de monitoramento e avaliação, trazendo subsídios para a correção e melhoria do processo de implementação dos programas e também indícios da efetividade social desses programas, especialmente aqueles difíceis de serem mensurados em uma escala quantitativa.

Os sujeitos representantes do poder público também foram questionados sobre a participação dos usuários dos serviços prestados. No entanto, apenas 3 deles alegaram que havia participação, como destacam as falas do PPM 2, PPM 4 e PPM 8:

Eu acho que em algumas instituições existem sim, nós temos alguns exemplos de instituição que fazem reuniões, que conversam com seus usuários e dali tiram informações para implantação do serviço, sabemos que existem algumas, mas são poucas (PPM 2).

Eu acredito que alguns sim, mas pouca a participação, deve ser pequena, porque quando a gente, no edital a gente coloca a questão da participação do usuário no serviço vem na proposta escrito que o usuário participa pondo na caixinha de sugestões, que o usuário participa uma vez ao ano. Então, a participação ela é bem frágil, e muito pouca. A entidade determina como vai ser e daí põe uma caixinha lá que, dificilmente alguém vai por. Daí o que acontece nessa relação do atendido com o que atende, o atendido acaba que não quer reclamar do serviço, então não se tem muito essa participação (PPM 4).

Existe participação sim, mas ainda de forma muito tímida, a gente vê que o usuário até que nos outros processos que a gente faz, tanto de conferência, mobilização nos serviços socioassistenciais, a gente vê que a participação do usuário ainda é muito tímida. [...], mas é

muito difícil, é bem pontual e a gente não consegue assim identificar se o usuário participa desse processo (PPM 8).

A partir desses relatos, observa-se que eles consideram que há práticas de participação nas OSCs, mas não conseguem mencionar exatamente a forma como acontecem e, ainda, estimam que sejam em poucas instituições a sua viabilização.

Na perspectiva gerencial, os usuários dos serviços públicos são vistos como clientes. Assim, quando participam da avaliação do serviço, podem manifestar seus descontentamentos, fazer críticas e ou elogios, mas isso não é garantia de que tais manifestações serão levadas em consideração, o que não garante a efetividade da participação no concerne ao seu conteúdo. Especificamente na fala do entrevistado PPM 4, verifica-se que a participação não é efetiva, à medida que os usuários podem ter receio de reclamar do serviço que eles utilizam. Reduzir a prática da participação a situações muito pontuais e à adoção da prática de caixa de sugestões é mitigar, na raiz, o seu potencial democrático e a capacidade dos cidadãos de se colocarem enquanto sujeitos políticos do processo de participação. Assim, não há efetivamente uma participação propriamente política do usuário no processo interno e nem na tomada de decisões.

Diferentemente dos entrevistados anteriores, o PPM 5 e o PPM 6 acreditam que não há participação dos usuários nos serviços. O primeiro desconhece essa prática nas organizações e o segundo faz referência às conferências como um espaço de participação, mas também aponta que na entidade há uma lacuna, no que diz respeito a esse processo. Tais questões podem ser evidenciadas nos depoimentos a seguir:

A gente desconhece, aqui pela gestão se os usuários participam de alguma forma da organização da OSC, a gente vê anualmente que tem o Censo SUAS que tem um questionamento se o usuário participa de alguma avaliação (PPM 5).

[...] nós temos as conferências e a conferência possibilita, a pré-conferência, conferência do usuário trazer o apontamento do equipamento, daí ele traz do CRAS, do CREAS, mas da entidade eu vejo que é uma lacuna, que não existe este espaço e isso deve ser fomentado dentro do município, porque a hora que o usuário identificar e colocar o que é as dificuldades, eu acredito que também são indicadores para a vigilância socioassistencial do município apontar ali a necessidade desse serviço, junto com o monitoramento e a assessoria. Então, eu penso que nós temos que pensar em estratégias da avaliação contínua dos usuários, [...] com relação a este serviço (PPM 6).

Ao serem questionados se havia alguma mobilização do poder público para a participação dos usuários, 2 entrevistados informaram que o PPM busca a participação dos usuários:

Olha, tem... eu sei que já foram feitas várias mobilizações até da própria Fundação tentando envolver o usuário, mas eu acho que muito pouco ele se envolve (PPM 1).

A gente implantou nesse formato dos Relatórios de Avaliação dos Usuários, por enquanto é nessa forma (PPM 2).

O modelo de avaliação exposto pelo entrevistado PPM 2 se refere a um modelo encaminhado para todas as OSCs que possuem um TC com o poder público municipal. Esse relatório avaliativo contém questões referentes à estrutura física da OSC, aos materiais e mobiliários da OSC, à equipe de trabalho, à avaliação do atendimento, da alimentação, da participação do usuário nas decisões da OSC, além de questões abertas para que o usuário descreva o que considera positivo e negativo no processo de atendimento.

Nas falas dos sujeitos, apresentou-se a importância de o poder público mobilizar a participação dos usuários:

Não sei se é uma questão cultural, mas a gente percebe que o usuário tem essa dificuldade de entender a política, para realmente expressar o que eles são, o que é de fato. Eu acho que a responsabilidade também de a gente incentivar a participação é dos agentes públicos, eu digo agente público enquanto administração direta e indireta da prefeitura quanto da entidade. Então essa é uma responsabilidade também das equipes de estar mobilizando e incentivando a participação. Mas ainda é bem tímida essa participação dos usuários (PPM 8).

Então, a questão da participação ela precisa nortear os outros serviços também, mas é aquilo que a gente já comentou, tem muita dificuldade tanto da parte... eu acho que principalmente da parte do usuário, porque eles têm muita dificuldade de entender o que é a Política de Assistência. Mas isso que a gente falou a responsabilidade é nossa de fazer com que eles se interessem pela participação. Porque essa participação ela precisa ocorrer em todos os processos de decisão, desde o Conselho de Assistência, órgão maior do controle social do município dentro da assistência, quanto dos serviços que são executados lá na ponta (PPM 8).

Entre os entrevistados, 4 deles levantaram a importância da participação dos usuários também no CMAS, o que remete à defesa de uma participação propriamente política por parte dos grupos de usuários da assistência social. Tem-se que essa forma de participação tem potencial de se posicionar na contramarcha da participação gerencial. O entrevistado PPM 4 ressaltou:

Olha, uma ação assim que fosse efetiva, eu diria que na minha visão não tem, porque a gente até fala da participação nos conselhos e se você for ver os conselheiros, usuários do serviço, eles nem participam das reuniões (PPM 4).

E aí também tem que os Conselhos deveriam fazer audiências públicas, mas o Conselho não faz. Se a gente for ver, há falhas em todo processo, falha da gestão de ter esses incentivos a participação, poderiam ser nos CRAS, ter momentos de discussão, mas daí os CRAS acabam ficando no atendimento emergencial e individual e não conseguem nem formar os grupos do PAIF para a discussão, é um número reduzido de pessoas que participa, e aí fica muito precária essa ação, eu não vejo até que tenha uma ação efetiva do órgão público com o usuário diretamente (PPM 4).

Verifica-se que a atuação dos conselhos é essencial no acompanhamento da política de assistência social para a promoção de ações que viabilizem a participação tanto dos usuários quanto do órgão gestor.

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (Meira; Saraiva; Santos, 2022, p. 157).

No entanto, vale destacar que, no Brasil, o processo de transformismo permaneceu presente nas relações entre o Estado e a sociedade civil, especialmente sob a perspectiva neoliberal, o que impossibilitou uma mudança estrutural nas relações de poder. A dinâmica de tomada de decisões pelo alto, atrelada à incorporação de parte das demandas das camadas mais populares, permanece não apenas nos espaços institucionalizados do poder inerentes à democracia representativa, mas também se manifestam, de diversas formas, nos espaços democráticos participativos.

Portanto, nem mesmo os conselhos gestores de políticas públicas, escapam dessa lógica, já que as elites continuam no controle, conduzindo a política, agregando demandas e atendendo, conforme suas necessidades e interesses estratégicos, o que foi requisitado pela sociedade. Tudo isso sem promover qualquer transformação efetiva, uma vez que não há interesse em uma participação genuína dentro da lógica neoliberal. Assim, é necessário fortalecer o exercício do controle social mediante diferentes estratégias de participação, entre elas, a organização e o fomento da

participação dos usuários das políticas públicas nos diferentes espaços institucionalizados de participação. Para Bravo, Paula e Raichelis (2024, p. 15):

Como resultado, a sociedade civil, espaço do conflito social, perde o sentido da crítica, contribuindo para despolitizar a questão social, as relações entre as classes sociais e destas com o Estado. Esse processo de transformismo da sociedade civil desfaz a aposta transformadora dos movimentos sociais, ao mesmo tempo que lança a questão social para o marco discursivo da pobreza, da solidariedade e da filantropia.

De acordo com o entrevistado PPM 4, cabe ao órgão gestor realizar mais mobilizações:

[...], há anos eu tenho tentado insistir nesse assunto, principalmente nas Conferências de Assistência, onde eu acredito que deveria ter no plano municipal ou uma deliberação das conferências onde deveria ser obrigado esse tipo de assunto de cidadania, porque a gente vê isso, o reflexo disso quando tem eleições do conselho municipal, a gente vê que alguns usuários que vem, vem porque são obrigados, eles não vem porque eles querem ou tem interesse, a gente vê uma baixa participação desses usuários, até nas próprias reuniões como ouvintes, por exemplo, então eu sinto falta dessa interação dos usuários, porque eles são os principais interessados em participar dos rumos que a política toma (PPM 5).

O que ocorre é que o gerencialismo neoliberal não se preocupa em incentivar a participação dos usuários. Paiva, Rocha e Carraro (2010) argumentam que a dificuldade de participação dos usuários da assistência social, principalmente das classes subalternas, está atrelada ao âmbito da cultura política autoritária que permeou a história do Brasil. Ainda que a obrigatoriedade do controle social e da participação, no desenvolvimento das políticas públicas, estejam assegurados pela Constituição Federal de 1988, ainda há dificuldades no processo de sua realização plena na política brasileira.

Bravo, Paula e Raichelis (2024, p. 13) explicam que os conselhos possuem uma série de funções:

São também espaços de debate e aprendizagem democrática para os representantes governamentais e da sociedade civil, que vêm exigindo maior qualificação, tanto do Estado (transparência, apresentação de propostas fundamentadas para submetê-las ao crivo do debate e da deliberação coletiva, informações fidedignas do orçamento, alocação de recursos e execução financeira etc.) quanto da sociedade civil (capacitação para o debate público e confronto de projetos, superação de interesses particularistas e corporativistas, construção de alianças na defesa de políticas sociais universalistas e de direitos coletivos etc.).

O perfil dos usuários participantes do CMAS foi tema do relato de um dos sujeitos representantes do PPM:

No Conselho, seria um momento de eles verem e acompanharem o serviço, eles não estão presentes. E o usuário quando participa ele acaba que não é o usuário da ponta, ele é mãe do usuário, ele é o usuário que é trabalhador da própria entidade, ele é o usuário que é indireto, não é aquele usuário que está lá frequentando o serviço (PPM 4).

Com relação à presença do usuário na participação efetiva nos conselhos de assistência social, pode-se considerar que as condições e necessidade básicas da vida humana contribuem para que muitos deles não estejam presentes e atuando nos conselhos. Isso ocorre porque a necessidade de sobrevivência e reprodução social os absorve no âmbito das práticas cotidianas. Sobre isso, Paiva, Rocha e Carraro (2010, p. 251) discorrem que:

A dura realidade da vida, que a torna mais embrutecida e penosa a cada dia, faz com que a ausência de condições materiais para participação dos usuários – que ocupam seu cotidiano na tentativa de garantir a sua reprodução material, social e a de sua família – seja percebida como uma fatalidade. Portanto, os óbices para a participação são também tidos como inevitáveis ou incontornáveis; nada mais cômodo. A indignação com a desigualdade e injustiça é metamorfoseada em resignação.

Nesse sentido, faz-se necessária a criação de condições políticas e materiais, buscando ampliar a participação da representação dos usuários nos conselhos. Ademais, fortalecer a participação dos usuários está relacionada ao reconhecimento e legitimação dessa representação perante as organizações e associações que estes representam. Bravo Paula e Raichelis (2004, p. 15) compreendem que:

[...] é fundamental buscar a legitimidade dos conselhos para além das representações que os integram, ampliando a interlocução com bases sociais mais amplas, com movimentos sociais e coletivos populares; desprivatizando-os; “abrindo suas portas”; tornando efetivamente públicas suas reuniões; facilitando o acesso às atas; criando canais de comunicação e de prestação de contas; divulgando publicamente suas deliberações e resoluções; considerando que vários estudos atestam o quanto os conselhos são desconhecidos para além das representações e das organizações que fazem parte deles.

Mais do que a participação dos usuários, é importante que essa participação seja heterogênea, ou seja, diferentes grupos presentes na sociedade civil, sobretudo dos grupos subalternos. Esses grupos podem contribuir para o debate público na direção da efetividade dos direitos socioassistenciais, na medida em que são

conhecedores diretos das demandas postas nas diferentes realidades locais. A garantia da participação, sob uma perspectiva de inclusão das diversidades humanas nos espaços democráticos, constitui condição indispensável ao fortalecimento do projeto democrático em sua radicalidade. Para Nogueira (2005, p. 92), quanto mais amplo o projeto democrático:

[...] mais é de se esperar que aumente esse atrito com a vida moderna, ainda que essa vida também esteja imersa num constante processo de democratização. Pode-se, do mesmo modo, especular que, numa hipotética sociedade plenamente igualitária, justa e equilibrada, sem problemas ou tensões extremas, diminuirão muito os motivos para que os cidadãos participem ativamente nas coisas públicas, em benefício de formas variadas de delegação ou representação, com o que o projeto democrático tenderia a perder um de seus motores principais.

Para o autor, é preciso politizar e libertar a participação dos interesses particularistas, além de ultrapassar a visão dicotômica entre Estado e sociedade civil.

A sociedade civil, formada por múltiplos interesses, é permeada por interesses econômicos corporativistas. A transcendência da dimensão econômico-corporativa e o alcance a uma dimensão ético-política, no contexto da participação, exige o que Gramsci (2017) denominou de “catarse”:

Pode-se empregar a expressão “catarse” para indicar a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) ao momento ético político, isto é, à elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens (Liguori; Voza, 2017, p. 172).

Montaño (2014), ao se referir sobre a participação enquanto elemento fortalecedor do projeto democrático, afirma que esta é diversa daquela participação entoada como uma prática idealmente autônoma, a partir do discurso do empoderamento do sujeito. Trata-se de entender a participação enquanto um:

“tomar partido” e como uma militância ou de ações no processo de lutas em torno de questões que enfrentam sujeitos (classe e frações de classes), a partir de interesses contraditórios e que, mesmo podendo se orientar a manifestações particulares da “questão social”, tem como horizonte os fundamentos da desigualdade na estrutura e dinâmica da sociedade capitalista [...].

A forma de participação que se distancia da perspectiva que fortalece o projeto democrático corresponde a uma ação social desenvolvida apenas no âmbito da

sociedade civil, isolada da esfera econômica, da política e dos elementos que compõem a questão social. Tal participação não tem relação com as contradições do capitalismo e os antagonismos das classes, pois é desenvolvida, nas palavras de Montaño (2014, p. 100):

[...] em torno de “microespaços” (isolados) e de “problemas singulares” (isolados), como aquelas formas de participação contidas na foucaultiana “microfísica do poder”, no chamado “poder local”, no tocquevilliano associativismo, nas ditas “ações afirmativas”, na inter-comunicação no habermasiano “mundo da vida”, no “empoderamento”, na solidariedade do “terceiro setor”.

Considera-se, portanto, que no primeiro caso, a participação está centrada na luta de classes, vinculadas as demandas das lutas sociais e na busca pela emancipação política; no segundo, trata-se da participação compreendida como “autorresponsabilização”, que busca desvincular dos sujeitos as conquistas e soluções de problemas. Para Montaño (2014, p. 100):

[...] de forma controlada, institucionalizada e /ou funcional com a manutenção da ordem, do *status quo*, e da responsabilização do Estado e a desoneração do capital, significando até um retrocesso na emancipação política (perda de direitos, de garantias, de respostas estatais já conquistadas). No primeiro caso, o termo “participação” é empregado como *complementar* das lutas de classes; no segundo caso, é utilizado como *substitutivo* daquelas.

A partir dessa perspectiva, que atribui à sociedade civil a autorresponsabilização de suas próprias demandas, podem ser observadas duas consequências: 1) a criação da sensação de resolução das questões pontuais, promovendo uma educação da população para um trabalho voltadas para práticas de participação social; 2) a priorização de resoluções imediatas em detrimento de uma ação transformadora, que podem gerar pequenas mudanças e confirmar o status de ordem.

Ainda nesse contexto de autorresponsabilização da sociedade civil, Montaño (2014) aborda sobre o discurso do empoderamento dos sujeitos. O autor expõe que este termo é um dos pilares do desenvolvimentismo, o qual supõe que, a partir de estímulo, planejamento e recursos, é possível desenvolver um país, desvinculado das relações de dependência e subordinação com outros países. Em conjunto com o setor econômico e político (subordinado ao capital), poderia ampliar o seu poder, sem

alterar a correlação de forças. Para o autor, a participação enquanto autorresponsabilização se refere a:

Um suposto “poder” dos pobres, dos subalternos, que seria considerado fora da relação (e da correlação de forças) com os dominantes, fora da relação do trabalhador (produtor da riqueza) com o capital (usurpador da riqueza). Um “poder sobre si”, que não se orienta a pensar o sujeito em relação. Assim, o indivíduo é autorresponsabilizado pelas suas situações e, considerando o poder como “autopoder”, é responsabilizado pelas respostas às suas necessidades, desresponsabilizando o Estado e desonerando o capital (Montaño, 2014, p. 101).

Conforme analisa Nogueira (2005), a sociedade civil passou a se orientar pelos interesses particulares mais imediatos, adotando uma postura de afastamento da política. Tal postura inviabilizou sua constituição como espaço de produção de consensos democráticos. Nesse sentido, pode-se afirmar que a sociedade civil foi cooptada pelo projeto neoliberal. Nesses moldes:

[...] a própria democracia passou a flutuar, a pairar acima da sociedade, a afirmar-se em um plano abstrato demais. O espaço da política, por sua vez, encolheu a ponto de se converter em palco e espetáculo: mais imagens, mais “fatos”, menos ideias, menos opiniões substantivas, menos protagonistas organizados (Nogueira, 2005, p. 106).

Diante dessa reflexão, é importante resgatar o papel proativo da sociedade civil, da participação e protagonismo na gestão pública, buscando fazer o enfrentamento à perspectiva gerencial neoliberal que não prioriza formas de participação e estabelece de maneira verticalizada as decisões, além de priorizar a defesa dos interesses hegemônicos na ordem do capital. Nogueira (2005, p. 118) afirma que:

Antes, a convicção era a de que processos participativos ou, mais genericamente, mecanismos de consulta popular, negociação e formação ampliada de consensos, agiriam “contra” o crescimento econômico, na medida em que dificultariam a tomada rápida de decisões e, com isso, prolongariam indevidamente o tempo de formulação e de implementação de políticas. Pouco a pouco, a opinião prevalecente foi-se deslocando para o lado oposto, com o correspondente reconhecimento de que a participação não somente conteria um valor em si, como também seria particularmente relevante no fornecimento de sustentabilidade às políticas públicas e ao próprio desenvolvimento. Os processos participativos converteram-se, assim, em recurso estratégico do desenvolvimento sustentável e da formulação de políticas públicas, particularmente na área social.

O autor explana que há 4 formas de participação coexistindo e se combinando na atualidade. A *participação assistencialista*, uma atividade universal, presente no espírito gregário do ser humano e se mostrando mais aberta aos segmentos excluídos da sociedade. Pode-se considerar as ações filantrópicas ou religiosas no âmbito dessa forma de participação. A *participação corporativa* visa a defesa de interesses específicos de determinados grupos ou categorias profissionais, sendo uma forma de participação fechada e excludente, pois apenas os que fazem parte podem participar. Outra forma seria a participação pré-política de agregação moderna, que abrange classes e comunidades “[...] que reconhecem a necessidade de unir-se para se defender ou para negociar em melhores condições os termos de sua ‘adesão’ à sociedade moderna” (Nogueira, 2005, p. 131). Essa forma abre espaço para um associativismo, abrangendo o horizonte político e a convivência estatal. São práticas vinculadas muito mais ao proletariado e as classes populares, do que com a burguesia. (Nogueira, 2005).

A *participação eleitoral* visa interesses particulares e tem o potencial de interferir politicamente, com efeitos que envolvem toda a coletividade. Nessa modalidade há uma consciência do poder político e das formas de reorganização. Por fim, a *participação política*, a qual supera a participação corporativa e a eleitoral, pois se realiza a partir da comunidade como um todo, organizando a vida social em seu conjunto. Essa forma de participação possui uma perspectiva ético-política, à medida que abrange questões de poder e da dominação, consenso e hegemonia, pela força ou pelo consentimento. Observa-se que os grupos predispõem de diferentes formas de consciência no plano econômico-corporativo, oscilando entre a consciência baseada na solidariedade e da consciência de que os próprios interesses devem superar o círculo corporativo e podem ser adotados por outros grupos.

Nogueira (2005), ao discorrer acerca da participação, expõe que a qualidade da participação e as implicações práticas se vinculam à política e ao político. Entretanto, nem toda ação está direcionada ao político; a participação que busca compartilhar decisões governamentais, assegurar direitos, interferir na elaboração orçamentaria, está mais direcionada à obtenção de vantagens e resultados do que em buscar uma mudança estrutural. Trata-se, assim, de forma de participação específica que pode mesclar os modelos previamente apresentados. Para além da participação política, encontra-se a participação cidadã, cujo propósito é engajar-se de modo mais profundo no processo político.

A participação cidadã manifesta-se de modo amplo e busca que suas demandas e interesses sejam atendidas. Nessa forma de participação, encontra-se o conceito de cidadania, que abrange as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade, dentre outros. Assim:

[...] no bojo mesmo dessa modalidade "cidadã" de participação, está se constituindo outro tipo de participação que se orienta por uma ideia de política como "troca" entre governantes e governados: quanto mais interações cooperativas existirem, melhor para o sucesso eleitoral e a legitimação dos governantes e melhor para os grupos sociais envolvidos, que podem assim ver atendida parte de suas postulações. Creio ser possível chamar esse conjunto de práticas e de ações de *participação gerencial* (Nogueira, 2005, p. 142).

A participação gerencial agrega elementos importantes à medida que contribui para responder as demandas comunitárias, ampliando a comunicação entre governantes e governados, além de estabelecer um padrão para a tomada de decisões e expansão da cidadania ativa. Considera-se que a participação gerencial detém elementos importantes no processo de democratização, pois:

De um modo ou de outro, ela se põe no terreno mesmo do processo decisório e, por isso, pressiona em favor de sua "deselitização", de seu alargamento e de sua inclusividade. Mas não há como ignorar que esses mesmos espaços podem ser aproveitados para que se "administre" a participação, impedindo-a, por exemplo, de se radicalizar ou de produzir efeitos incômodos. As pessoas podem participar sem se intrometer significativamente no estabelecimento das escolhas essenciais. Podem permanecer subalternas a deliberações técnicas ou a cálculos políticos engendrados nos bastidores, em nome da necessidade que se teria de obter suportes técnico- científicos para decidir ou de concentrar certas decisões eminentemente políticas (Nogueira, 2005, p. 143).

Nessa perspectiva, a gestão participativa requer elementos que contribuam para a qualificação, o acesso e o fortalecimento de uma nova forma de participar, pensar a participação e o protagonismo dos sujeitos envolvidos. Nogueira (2005, p. 157) argumenta que:

Acima de tudo, a gestão participativa pode propiciar opções públicas mais coerentes. Ela socializa, amplia e fortalece o processo decisório. Faz com que as escolhas reflitam mais a opinião, as expectativas e as carências das pessoas. Retira o gestor de sua solidão arrogante e dificulta-lhe a aceitação da tecnocracia. Gera e dissemina responsabilidade, tanto por parte da área governamental quanto por parte da sociedade, isto é, responsabilidade cívica e gerencial, compromisso por parte do gestor de prestar contas de seus atos e direito de cobrança por parte do cidadão. Em urna modalidade bem

instituída de gestão participativa, o cidadão torna-se tão responsável quanto o gestor pelo êxito de uma política.

Para Semeraro (1999), é importante considerar que a sociedade civil não é só o *locus* da razão discursiva e o encontro de sujeitos que debatem sobre as regras universais; ela é também um espaço de disputa de poder. Gramsci defende a discussão livre e democrática, a intransigência, quanto à superação das injustiças historicamente presentes na sociedade, e a ruptura com o monopólio do poder concentrado em uma minoria. Para além da comunicação e da interação, é na sociedade civil que ocorre o confronto de práticas efetivas, revelando a face democrática, tornando-se o embate e as formas concretas para a expansão das forças que lutam pelo interesse da maioria da população. Segundo Semeraro (1999, p. 259), a maior preocupação de Gramsci estaria:

[...] voltada para a autodeterminação da grande massa e dos setores subjugados, para que se eduquem reciprocamente, atuando na sociedade civil não apenas para se proteger da colonização do Estado e do mercado, mas principalmente para desmascarar suas contradições e superá-las radicalmente com a configuração dum novo Estado e duma nova economia realmente democrática.

Outro elemento relevante para o fortalecimento democrático existente no âmbito da gestão dos serviços socioassistenciais, identificado pelos sujeitos como uma potencialidade, trata-se da qualidade do atendimento ofertado pelas OSCa e a superação das situações de desproteção social. Os entrevistados OSC B e OSC D relatam:

Eu acompanho a educação especial há 30 anos e sempre teve assistência, mas antigamente era como se tivesse que dá, dá o tempo todo e agora eu vejo que não é o dar. Porque se ele está aqui, nós estamos falando que ele tem que aprender a cuidar dele mesmo, ele buscar uma autonomia para ele mesmo, se ele ficar sozinho em casa, ele vai saber onde tem comida, na geladeira tem, que ele pode esquentar no micro-ondas, se não tem microondas pode esquentar na panela. Então assim, a gente está ensinando autonomia para ele sabe (OSC B).

[...] a gente encontra pessoas na rua tranquila, trabalhando com famílias, sabe, é ótimo. Nós gostaríamos que os 70 conseguisse emprego, família, e tal, tal... Impossível a gente faz, o milagre demora um pouco mais. Isso já é gratificante para nós, nos motiva a sempre fazer mais e mais (OSC D).

Já o entrevistado OSC F expõe como um elemento para o fortalecimento democrático a não fragmentação do atendimento das necessidades dos usuários, ou

seja, a importância do atendimento integral dos sujeitos, algo extremamente importante na formulação de políticas públicas sociais.

[...] não dá para fragmentar o idoso, tem algumas coisas que eu preciso ter acesso e não tenho por que isso é da saúde, o alimento integral é o maior exemplo disso, porque tem maior custo, mas diversas situações. Eu acho que é nesse sentido, eu penso que o atendimento do idoso tem que ser integral e unificado e aí ficaria melhor, poderia dar maior qualidade para o atendimento (OSC F).

Os entrevistados PPM 1 e PPM 6 apontaram como potencialidade o fato da presidente da FASPG ser uma assistente social e conhecer a Política de Assistência Social, visto que a organização foi marcada historicamente por uma sequência de secretários, em cargos comissionados, que não tinham conhecimento da área da assistência social:

[...] hoje nós temos uma presidente que é assistente social, que conhece a assistência social. Hoje temos todas as diretorias da Fundação que são assistentes sociais praticamente né, que conhece a assistência social, eu acho que a visão que elas têm da política da assistência social, é muito melhor que era antes a Fundação Proamor ou então que era a Secretaria de Assistência Social na época. Então, a Fundação hoje é muito mais estruturada para a prestação dos serviços da assistência social do que era antes (PPM 1).

Eu acredito que nós temos a questão da visão, de entender a política, hoje eu vejo assim, a situação da Fundação, nós temos uma técnica presidente, então isso é um ganho, porque ela tem um olhar técnico, a questão tipo de outra situação, o comprometimento dos técnicos que estão na gestão, dentro de suas funções, isso é primordial que eu noto esse compromisso e também, a necessidade de seguir o que a legislação prevê e rege e como o Marco Regulatório, trouxe essa necessidade (PPM 6).

O fato de o gestor da assistência social ser um profissional da área do Serviço Social tem um grande potencial colaborativo na execução da política de assistência social de acordo com a legislação. A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) produziram um estudo sobre o mercado de trabalho na área da Política de Assistência Social no Brasil. De acordo com esse estudo:

Os dados do período 2018-2023 mostram um crescimento de 6% no número de assistentes sociais ocupando cargos no órgão gestor municipal da Política de Assistência Social, totalizando 10.562 profissionais. Em relação ao total de trabalhadoras(es) que atuam no órgão gestor municipal, em todos os anos, o percentual de assistentes sociais permaneceu dentro dos 19%, sendo a principal profissão dentre os(as) trabalhadores(as) com ensino superior, seguida de Pedagogia, com 5%, e Psicologia, com variação entre 4% e 5% durante o período (Cordeiro; Kruger, 2025, p. 9).

Quanto aos elementos para o aprimoramento democrático no contexto da gestão dos serviços socioassistenciais, o PPM 4 ressalta que tais elementos se evidenciam pela configuração da própria rede socioassistencial do município.

A potencialidade para prestar o serviço é os equipamentos que você tem hoje, tem 10 CRAS, 2 CREAS, tem Centro Pop, você tem todos os equipamentos para prestar o serviço. Então, isso é uma potencialidade! Você tem dividido os territórios, você consegue colocar os serviços lá. Com os serviços das entidades, você também tem várias regiões, regiões distantes, de você ter os equipamentos. Você tem um número grande de entidades, para executar o serviço, eu só vejo isso de potencial e ter parte das equipes, mesmo que você não consiga atingir de forma eficiente, mas de uma forma é superficial, você acaba conseguindo. Você consegue ter todos os serviços, o usuário não é totalmente desprovido, então tudo o que se precisa nesse município tem (PPM 4).

Outro ponto levantado pelo entrevistado PPM 8 se refere à importância a existência de uma disposição para fazer o que ordena a Política de Assistência Social. O PPM 4 ressalta outro ponto positivo que fortalece democraticamente os serviços, que é o fato de o MROSC ter imposto parâmetros para a oferta dos serviços de acordo com a lei.

Eu acho que o potencial é [...] é a vontade de você fazer a coisa certa. É vontade assim, todas as equipes trabalharem com o mesmo objetivo, alinhar tudo isso dentro dos fluxos e fazer com que todo mundo entenda da importância de você respeitar esse fluxo de atendimento, entender de fato o que a política de assistência e suas proteções, entender o quanto é importante a questão do diagnóstico e da vigilância socioassistencial para direcionar as políticas públicas. Então, eu acho que a gente está num direcionamento, numa potencialidade neste momento neste perfil, nesse direcionamento (PPM 8).

De positivo no Marco é, ah eu acho que é essa forma da gente conseguir qualificar o serviço, porque pelo Marco eu tenho que cobrar, eu tenho que dizer que ele tem que fornecer o serviço de acordo com a realidade, está tudo isso na lei, o objeto tem que ter nexos com a realidade, tem que ter metas definidas, tem que aferir as metas. Então, isso tudo está na lei, por isso que eles, a entidade acaba que não podendo dizer: “ah é muita cobrança do órgão público!” Porque está tudo na lei, a lei cobra que o serviço seja de qualidade. Então isso para mim é algo assim muito positivo (PPM 4).

Gramsci (2017) discute que a cultura é um dos elementos fundamentais na organização das classes subalternas, capaz de romper com a sua desagregação e abrir caminhos para a construção de uma vontade coletiva, contrapondo-se às visões de mundo já estabelecidas. O filósofo compreende que a cultura é um instrumento de emancipação política das classes subalternas, tornando-se o elo entre os que se encontram nas mesmas condições e buscam construir uma contra-hegemonia. (Simionatto, 2009).

Gramsci (2017) também compreende que a vontade coletiva é um processo direcionado para um determinado fim político, portanto, o convencimento impõe a concretude das paixões políticas. No contexto da política de assistência social, a vontade coletiva vinculada ao compromisso do fortalecimento da assistência social enquanto política pública configura-se como uma ação estratégica de resistência ao modelo gerencialista neoliberal. Quando essa vontade é construída de forma articulada entre os sujeitos, abre-se a possibilidade de sua materialização enquanto ato político no campo das relações entre o poder público e a sociedade civil. O cumprimento dos deveres legais, conforme as diretrizes jurídico-políticas que sustentam a referida política no país, bem como a qualificação do atendimento de forma condizente com as demandas da realidade, tornam-se desafios a serem superados na direção do fortalecimento da assistência social em uma perspectiva democrática e garantidora de direitos.

Dessa forma, pode-se considerar que o MROSC potencializou a padronização das relações entre o Estado e a OSC, contribuindo para que as mesmas ocorressem de acordo com o que dispõe a lei. De acordo com Souza e Oliveira (2020, p. 92):

A legislação seria, além de um referencial para a discussão da interface entre Estado e OSC, um instrumento que conferiria legitimidade e reconhecimento político à sociedade civil e que suplantaria o estereótipo de “complemento às atividades de governos”.

Para os entrevistados PPM 6 e PPM 8, o MROSC oferece um respaldo na prática profissional e maior autonomia para execução dos serviços:

Isso que a gente falou, ele respalda tecnicamente, até para os técnicos hoje, ele traz um respaldo maior, porque não fica aquela coisa, não foi a servidora tal, quando vem esses processos que a servidora tem que responder, ela tem embasamento, ela se respalda na atuação né. Então, é primordial porque trouxe embasamento técnico (PPM 6)

Então, a gestão hoje tem muito mais autonomia de decisão, para direcionar os serviços que são hoje executados hoje pelas entidades e não que a entidade não tenha autonomia, ela tem. Ela tem a escolha que ela quiser dentro das possibilidades legais. Então, a gente tem que responder tanto a demanda da realidade, mas também tem as questões legais (PPM 8).

Em síntese, a partir do conjunto dos elementos identificados pelos sujeitos da pesquisa, pode-se afirmar que o MROSC possibilitou uma mudança qualitativa no que se refere aos parâmetros correlatos à efetivação das relações entre o poder público e as OSC, o que contribuiu para uma maior transparência na gestão dos recursos públicos. Porém, ainda há outros elementos importantes que devem ser levados em

consideração pelo PPM e pelas OSC para o aprimoramento da gestão democrática, no contexto dos serviços socioassistenciais, conforme foram evidenciados no conjunto dos depoimentos dos sujeitos pesquisados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese teve como objetivo analisar as implicações do gerencialismo neoliberal para a gestão dos serviços socioassistenciais da Política Pública de Assistência Social no município de Ponta Grossa-PR, a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

O MROSC se configurou como uma demanda da sociedade civil, diante de um conjunto de questões que emergiram no contexto das parcerias firmadas entre o Estado e as OSC. Tais relações eram marcadas por um cenário de insegurança jurídica, falta de transparência pública e de normativas que regulamentassem adequadamente os vínculos entre os referidos entes. Isso tornava-se ainda mais evidente na transferência das obrigações do poder público para as OSC, no que tange a oferta de serviços públicos. No dia 31 de julho de 2014, a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei 13.019/2014, a qual criou o MROSC, ressaltando publicamente que, além das OSC, a partir dele:

Ganham também os agentes públicos que passam a ter parâmetros mais claros para tomada de decisão nos processos de seleção dessas organizações parceiras. E as decisões passam a ser baseadas em parâmetros objetivos que garantam interesse público e atenção adequada à população. E isso se torna imprescindível em um ambiente institucional que seja comprometido com o bom uso dos recursos públicos. E é um ganho inequívoco, o ganho da própria sociedade porque nos últimos anos, essas organizações têm sido fundamentais para que políticas públicas cheguem à população (Rousseff, 2014).

O MROSC inauguraria um novo modelo de gestão de parcerias, estabelecendo diretrizes e parâmetros para a sua execução, ressaltando elementos importantes como a transparência pública, o acompanhamento do uso dos recursos públicos por meio de uma fiscalização mais efetiva e a previsão do processo de chamamento público para a seleção das OSCs. Assim, ao longo da presente tese foi possível concluir que o MROSC contribuiu para oferecer parâmetros mais nítidos à efetivação das parcerias, visando superar o velho modelo baseado em relações políticas, de apadrinhamento e fundamentado nas relações personalistas.

Esta tese teve como aporte teórico-epistemológico a perspectiva marxista-gramsciana, com referência a um conjunto de categorias do referido léxico: Estado Ampliado, Sociedade civil, hegemonia, aparelhos privados de hegemonia, correlação de forças e subalternidade. A partir destas categorias teóricas, foi possível se

aproximar do objeto de estudo, buscando desenvolver uma leitura crítica acerca da realidade. Com esse referencial, houve um avanço qualitativo na compreensão das relações entre o poder público e a sociedade civil no âmbito municipal, parametrizadas juridicamente pelo MROSC. Verificou-se a dinâmica do Estado, aqui representado pelo PPM e da sociedade civil, delimitada na relação pesquisada a partir das OSCs que prestam serviços socioassistenciais no município pesquisado. Constatou-se que tais relações são permeadas por conflitos e disputas pelo poder e, como tais, não escapam da lógica de reprodução das disputas pela hegemonia no contexto local. Quanto aos ganhos obtidos pelas OSCs a partir do MROSC, de acordo com o evidenciado pela pesquisa, estes reproduzem o modelo transformista que historicamente determina as relações entre Estado e sociedade civil no país. Nesse modelo, o Estado estabelece parcialmente concessões, em face das demandas apresentadas pela sociedade civil, mas que não alteram a correlação de forças e, portanto, não colocam em risco a manutenção do poder sob o controle das forças hegemônicas.

No que se refere a subalternidade, a partir da visão dos sujeitos da pesquisa, verificou-se que a participação dos usuários dos serviços socioassistenciais ainda é 346 insípida e frágil, no contexto das OSCs. Quando se trata da sua participação nas instâncias de controle social, como é o caso do conselho gestor da política de assistência social, no município, ela é praticamente inexistente, o que vai de encontro aos ensinamentos de Gramsci (2017) para quem as classes subalternas apenas podem obter a sua unificação a partir da realização política.

O fortalecimento da participação dos usuários da política de assistência social, em espaços de tomada de decisão, mostrou-se um dos elementos fundamentais no contexto local para o aprimoramento democrático da gestão dos serviços socioassistenciais no município. Nesse sentido, para que os grupos subalternos possam se organizar e se mobilizar a participação deve ser instigada, implementada e ativada em todas as instâncias do PPM e das OSCs, incluindo o CMAS, enquanto órgão de controle social da Política de Assistência Social no âmbito municipal.

Ao considerar o contexto sócio-histórico do Brasil, marcado pelo colonialismo e pela escravidão, inserido nas relações estruturais do capitalismo monopolista, compreende-se como isso determinou fortemente os modelos de administração pública adotados pelo Estado brasileiro. Esses modelos reproduziram, ao longo do tempo, elementos inerentes a uma cultura política baseada no patrimonialismo, no

personalismo político e no clientelismo, conservando no âmbito das relações de poder os interesses das classes oligárquicas. Esses elementos da cultura política brasileira determinam o cenário atual da política de assistência social, com sua trajetória marcada pelo assistencialismo, pela filantropia e pela caridade (Oliveira, 2003), além da marca do apadrinhamento político e da lógica do favor, em detrimento da perspectiva de garantia de direitos.

Apenas com a Constituição Federal de 1988, a assistência social passa a compor o tripé da Seguridade Social e alcança o *status* de política pública, sendo regulamentada enquanto dever do Estado/direito do cidadão com a LOAS/1993. Verificou-se que a referida lei abriu caminhos para que a assistência social, se efetivasse no território nacional enquanto um direito social fundamental, marcando juridicamente a passagem do modelo filantrópico e caritativo para um modelo garantidor de direitos. Esse caminho foi pavimentado pela instituição da Política Nacional de Assistência Social e pela implantação do SUAS em todo o Brasil.

Nesse processo, constatou-se que a assistência social emergiu no campo da efetivação de direitos, sendo uma política estratégica, não contributiva, voltada para o enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais e da universalização de direitos, rompendo com histórico de prática secundária, emergencial e distribuição de auxílios financeiros (Yazbek, 2012). Contraditoriamente, a agenda neoliberal, constituída a partir do Consenso de Washington, foi trazida para o país e, com efeito, repercutiu negativamente no contexto das políticas públicas sociais, cuja assistência social é parte inerente. A preocupação com o controle da dívida pública, a defesa da privatização, a estratégia de cortes orçamentários, a redução de responsabilidade e interferência do Estado foram elementos que direcionaram a gestão das políticas públicas sociais para a adoção do modelo gerencialista neoliberal, a partir do qual houve a intensificação das transferências de responsabilidade do Estado para a sociedade civil.

O Estado brasileiro não esteve alheio a este processo, ao contrário, foi ativo na direção da incorporação da agenda neoliberal no contexto da gestão pública, implantando, em meados dos anos de 1990, o PDRAE. Observou-se que este Plano implementou mudanças nas esferas administrativa e institucional, sob o discurso ideológico de resgate da autonomia financeira do país. Consequentemente, adotava-se um modelo de administração privada para o setor público baseada nas necessidades do processo de globalização e nas imposições da agenda internacional

de reprodução ampliada do capital. A reforma gerencial buscava visivelmente minimizar o papel do Estado, delegando para a sociedade civil o atendimento das políticas públicas sociais as quais eram suas atribuições. Embora transparecesse como medidas progressistas, buscando o desenvolvimento do país, o interesse estava em reduzir os investimentos públicos no campo das políticas sociais, apoiando ações particularistas, de caráter eleitoreiras, as quais não respeitavam a assistência social, quanto ao seu estatuto de política pública.

O gerencialismo não permaneceu no passado, ele segue o seu trajeto aliado ao projeto neoliberal, com novas denominações no contexto da gestão pública. Nova Gestão Pública ou Nova Gerência Pública são algumas dessas denominações, tendo impactado diretamente no campo da gestão da política de assistência social na gestão dos serviços socioassistenciais. Como resultado, esse modelo vem historicamente precarizando os serviços, reduzindo o número de recursos humanos, fragmentando os atendimentos e atribuindo ao usuário da assistência social um papel secundário, enquanto um mero consumidor dos serviços ofertados. Nessa relação, camufla-se a relação de direito que sustenta a oferta dos serviços socioassistenciais, tanto pelo Estado quanto a oferta pelas OSC.

Verificou-se, também, que a gestão da política de assistência social se mantém sob as determinações da lógica de redução do orçamento público e da transferência de responsabilidades para a sociedade civil. Essa forma de participação da sociedade civil se expressa como uma participação de cunho gerencialista, em que a sociedade civil é convidada a participar para assumir responsabilidades no lugar do Estado. Não se trata de uma participação propriamente política, na qual a sociedade civil participa para contribuir com a tomada de decisões políticas; uma participação de cunho gerencial escamoteia a possibilidade de contribuição da sociedade civil para uma análise crítica acerca dos conflitos sociais. Seus efeitos não têm potencial de superação de alternativas de ação pulverizadas. Sob as determinações do gerencialismo neoliberal, a preocupação maior não está no atendimento das demandas sociais, mas na manutenção da racionalidade econômica enquanto pilar de sustentação da gestão das políticas públicas sociais. Por isso, recorre-se à gestão de metas, em vez do atendimento das necessidades humanas; recorre-se ao aumento da per capita, em vez da efetividade na prestação dos serviços.

Outro aspecto trabalhado foi a compreensão das implicações do uso dos instrumentos jurídicos do MROSC para a gestão dos serviços socioassistenciais nas

esferas municipais, no contexto do gerencialismo neoliberal. Para tanto, foram abordados os instrumentos jurídicos utilizados a partir dos parâmetros do MROSC.

Ainda, buscou-se configurar a rede socioassistencial do município de Ponta Grossa, analisando os equipamentos públicos e os serviços executados pelas OSCs que possuem TC com o município. O intuito foi analisar o período referente ao recorte temporal (2017 a 2022), observando as mudanças ocasionadas em cada ano de execução da parceria. Nesse âmbito, observou-se que determinados serviços deixaram de ser executados pelas OSCs e retornaram à responsabilidade do PPM, após a implantação do MROSC, a saber: Acolhimento Institucional para Jovens e Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. Desse modo, compreende-se que cada TC é único, pois, a partir das mudanças institucionais nas OSCs ou o diagnóstico social realizado pelo município, não se assegura a continuidade do serviço contratado. Tal situação, posta pela lógica parametrizada para a efetuação dos TCs, aponta para uma fragilidade na execução dos serviços socioassistenciais, à medida em que não há previsibilidade na execução e garantia de continuidade do serviço, a depender de um conjunto de variáveis acompanhadas no decorrer do período de vigência do TC. Nesse sentido, identificou-se uma repetição desses casos, um conjunto de consequências do gerencialismo neoliberal, como o reforço da lógica de precarização, fragmentação e mercantilização das políticas sociais.

No entanto, é importante considerar que o MROSC está inserido dentro do sistema capitalista, permeado pelo projeto neoliberal e por relações de disputa pela hegemonia. Essa lógica tem rebatimento na Política de Assistência Social de maneira efetiva, impondo a redução de recursos orçamentários, o que contribui para a lógica de fragmentação dos serviços, mediante os quais se reforça a desarticulação de seus usuários. Nos moldes gramscianos, isso representa a manutenção da condição de desarticulação dos grupos subalternos, o que é instrumental à lógica de dominação dos grupos hegemônicos, na medida em que fragiliza o usuário da assistência social enquanto sujeito de direitos.

O MROSC, sancionado por meio de uma lei federal no ano de 2014, embora tenha sido criado, a partir de uma reivindicação da sociedade civil, com a finalidade de avançar na direção de uma gestão mais democrática e transparente, não conseguiu romper com a lógica do modelo gerencialista neoliberal.

Assim, a presente tese defende que, em que pese as razões pelas quais o MROSC foi criado no Brasil, a partir de sua implantação, houve uma reposição das determinações do gerencialismo neoliberal no contexto da gestão das políticas públicas sociais, as quais se expressam, entre outras possibilidades, pela manutenção da lógica de minimização do papel do Estado, mediante a transferência de responsabilidades pela operacionalização dos serviços públicos à sociedade civil.

No campo da gestão dos serviços socioassistenciais da política pública de assistência social, destacam-se os municípios de grande porte, como é o caso do município de Ponta Grossa-Paraná, cuja rede de serviços socioassistenciais é, majoritariamente, composta por organizações da sociedade civil.

Quanto às relações estabelecidas para a transferência dos serviços públicos para as OSC, no contexto dos serviços socioassistenciais, a partir de suas novas exigências do MROSC, verifica-se, por um lado, uma intensificação do controle público gerencial em face das OSCs que executam os referidos serviços e, por outro lado, uma precária e superficial atuação do poder público para o fortalecimento democrático das OSC, sobretudo dos usuários da referida política. Esse cenário limita o potencial ético-político do próprio Estado e da sociedade civil em contribuir para o fortalecimento da gestão democrática da assistência social, enquanto uma política pública garantidora de direitos.

A partir da reconstrução do objeto – em que foi possível evidenciar empiricamente a reposição do gerencialismo neoliberal na gestão dos serviços socioassistenciais no município de Ponta Grossa –, analisou-se os principais desafios do modelo de gestão proposto pelo MROSC para a oferta de serviços socioassistenciais à população usuária da política de assistência social. Essa etapa foi realizada a partir da análise dos depoimentos dos sujeitos entrevistados, os quais atuam diretamente com a gestão dos serviços socioassistenciais no município de Ponta Grossa, a partir da implantação do MROSC no contexto local.

Confirmou-se a hipótese da tese que o MROSC sofre com as determinações do gerencialismo neoliberal, o que impacta na forma como se põem as relações entre o PPM e as OSCs, no contexto da gestão e execução dos serviços socioassistenciais. Entre as principais aproximações que confirmam a hipótese da tese estão: o processo de repasse das responsabilidades do poder público municipal para as OSCs na execução dos serviços da rede socioassistencial; o acúmulo de funções dos profissionais do PPM, no exercício das atribuições correlatas à função de gestor de

transferência; a necessidade de criação de novos CRAS e CREAS, além da ampliação dos recursos humanos, ampliação dos recursos financeiros para as OSCs, a fim de assegurar melhor cobertura por parte dos serviços no território municipal; a necessidade do fortalecimento de uma participação ativa por parte dos usuários dos serviços socioassistenciais, no contexto das organizações e nos espaços de controle social da política de assistência social; e a necessidade de maior articulação dos serviços da política pública de assistência social com as demais políticas que perpassam pelo atendimento das demandas dos usuários dos serviços socioassistenciais.

Constatou-se, ainda, a partir das análises realizadas na presente pesquisa, além da pesquisa de campo junto aos sujeitos representativos do PPM e das OSC do município de Ponta Grossa, que o gerencialismo neoliberal se faz presente em todas as instâncias das relações entre o PPM e as OSCs. Quanto aos apontamentos realizados pelos sujeitos do PPM acerca do cenário que antecedeu à implantação do MROSC, foi possível observar que este foi perpassado por um conjunto de relações de poder, frágil em termos de normatização e parametrização das relações, com precária fiscalização e transparência pública, em relação ao modo como tais elementos são tratados a partir da implantação do MROSC.

Sobre o contexto de implantação do MROSC, verificou-se que o PPM implementou o Marco em Ponta Grossa buscando efetivar ações que visavam esclarecer as OSC acerca das mudanças por ele impostas no trato das relações de parceria entre o PPM e as OSCs. No entanto, as ações realizadas, na visão dos representantes das OSCs, foram superficiais e realizadas de modo muito acelerado, dada a morosidade do PPM, no que tange à implantação do referido MROSC no município. Isso porque essa implantação ocorreu somente em 2017, três anos depois do sancionamento da lei federal.

No que se refere à rede socioassistencial, constatou-se, a partir dos depoimentos, que há demanda reprimida para alguns serviços; que ainda o assistencialismo e a perspectiva religiosa perpassam a gestão de alguns serviços executados pelas OSCs. Os resultados apontaram, também, conflitos nas relações entre PPM e as OSCs, e que estes são motivados pela disputa de recursos financeiros, número de metas e pela falta de entendimento nas diretrizes do MROSC, acerca dos procedimentos. Ainda, houve apontamentos de que os recursos financeiros transferidos para a execução dos serviços socioassistenciais são

insuficientes, considerando a demanda de atendimento que possuem. Em contrapartida, alguns entrevistados acreditam que as OSCs acabam dependendo do PPM para manter integralmente a instituição. Os sujeitos da entrevista também compreendem que há uma lógica de repasse das responsabilidades do órgão público para as OSCs, apontando uma sobrecarga dos funcionários do PPM para a execução das funções de gestor de transferência, alertando para a necessidade de implantação de mais equipamentos públicos no município, a fim de suprir as reais demandas da assistência social no espaço local.

Observou-se, de acordo com a análise das entrevistas, que os sujeitos concordam com o fato de que, antes do MROSC, havia um processo de insegurança jurídica nas relações com o PPM, sem uma fiscalização efetiva, e que a falta de uma nítida normatização favorecia relações de “toma lá dá cá”. Também se identificou a responsabilização do órgão gestor pela implantação acelerada do MROSC, mediante capacitações genéricas e superficiais voltadas para as OSCs, quanto aos novos parâmetros impostos pelo referido marco. Destaca-se, também, entre os depoimentos desses sujeitos, a dificuldade de adaptação das OSCs no processo do MROSC. Outra questão observada é que nem todos confirmaram a existência de conflitos nas relações entre PPM e as OSCs, mas a maioria concordou que os recursos repassados são insuficientes. Ainda, para os entrevistados, o MROSC trouxe mais transparência pública e que há melhor fiscalização dos serviços após a sua implantação. No que se refere à rede socioassistencial, os sujeitos confirmaram a existência de demanda reprimida e demonstraram que é insípida e pontual a participação dos usuários.

A partir das análises das entrevistas em seu conjunto, conclui-se que o MROSC reitera os princípios neoliberais, como a privatização dos serviços sociais, a redução a cobertura dos programas sociais e o esvaziamento da sociedade civil, com vistas a discutir, propor, debater, nos mais diversos espaços, o enfrentamento das desigualdades sociais.

Cabe ressaltar que o objeto de estudo possui uma complexidade, à medida que envolve diferentes perspectivas sobre o MROSC. Entretanto, observou-se que existe uma preocupação tanto do PPM quanto das OSCs em executar o que o MROSC determina, por meio do cumprimento de todos os processos e instrumentais jurídicos. Ou seja, há uma disposição declarada, seja dos representantes do PPM ou das OSCs em gestionar e executar os serviços de acordo com os parâmetros legais,

demonstrando que existe uma vontade coletiva de agir corretamente de acordo com as diretrizes legais da política pública de assistência social.

Diante dos resultados desta pesquisa, estabelecem-se recomendações necessárias na direção do aprimoramento democrático da gestão dos serviços socioassistenciais no município de Ponta Grossa:

- ***A gestão municipal assumir a primazia na gestão e execução dos serviços***, que hoje são realizados pelas OSCs, assumindo a responsabilidade pela condução da política pública de assistência social, na medida em que é um dever do Estado, direito do cidadão, enquanto política pública de proteção social;

- ***O exercício de um papel atuante, no que se refere à participação em instâncias decisórias***, ou seja, na formulação de políticas públicas na área da assistência social. Sabe-se que os funcionários do poder público municipal participam de eventos de âmbito municipal, estadual e federal. Entretanto, essa participação não deve ser meramente representativa, mas propositiva e engajada com o compromisso ético-político da assistência social;

- ***Intensificação nas propostas de capacitações para o PPM e para as OSCs***: o que supõe o fortalecimento do NEPSUAS enquanto o órgão que deverá executar as capacitações no âmbito municipal da assistência social. É fundamental pensar no fortalecimento da rede socioassistencial por meio do investimento em capacitações que propiciem o esclarecimento, a desmistificação e reforce a Assistência Social enquanto um direito social fundamental. Ainda, é importante garantir que todos os sujeitos sejam abrangidos pelas capacitações, evitando que estas tenham aspectos apenas técnicos e não alcancem outros trabalhadores que possuem especificidades institucionais diversas, como diretores, agentes administrativos, educadores sociais, cuidadores, cozinheiros, motoristas, entre outros.

- ***Criação de uma equipe exclusiva para os TC ou ampliação do número de profissionais nas equipes técnicas de gestão***: devido as demandas presentes no processo de efetivação dos termos de colaboração, há necessidade de formar uma equipe profissional exclusiva para realizar especificamente as demandas inerentes às funções do gestor de transferência, conforme dispostas na lei do MROSC, ou, ainda, ampliar as equipes técnicas para que as novas competências assumidas pelos profissionais não os coloquem em condições precárias de trabalho devido ao acúmulo de funções. Conforme foi apresentado, as dificuldades de elaboração de editais, análise e seleção das propostas são demandas que esses técnicos do PPM assumem

para além das suas atribuições, logo, necessitam executar a partir de suas funções precípuas. Dessa forma, as equipes exclusivas para a elaboração dos editais propiciarão qualidade no acompanhamento das propostas, evitando sobrecarregar outro membro da própria equipe;

- **Gestor de parceria ou transferência com função exclusiva:** Para que se possa assegurar um acompanhamento efetivo, é necessário que esse profissional execute exclusivamente a função relacionada à fiscalização. Além disso, investir na capacitação e formação desses profissionais, para que saibam acompanhar e fiscalizar corretamente os TCs;

- **Município propor e estimular as demais formas de parcerias:** Estímulo a outras formas de parceria, além do TC, como o TF e o AC. Conforme apresentado ao longo desta tese, o município não possui nenhuma OSC que realize TF ou AC. A ausência de outras modalidades de parcerias pode estar relacionada à falta de incentivo do PPM à sociedade civil, com relação a essas formas de parceria, bem como ao desconhecimento das OSCs sobre a possibilidade de também propor esses tipos de parcerias, além do TC.

- **Articulação com as demais políticas municipais:** a importância de discutir em conjunto alguns segmentos da população atendida na rede socioassistencial é fundamental, principalmente referente ao público de criança e adolescente, pessoa com deficiência e a pessoa idosa que estão institucionalizadas. Esses são os grandes gargalos da PSE de alta complexidade e que devem ser discutidos pelas políticas de saúde e educação de maneira efetiva, não apenas absorvendo demandas pontuais. Desse modo, a inclusão das pautas deve ser atendida pelas respectivas secretarias, buscando trabalhar de maneira articulada com a política de assistência social e não apenas quando é acionada pontualmente;

- **Incentivo à inserção de serviços, programas e projetos de assessoramento, defesa e garantia de direitos:** a rede socioassistencial, no município de Ponta Grossa, é composta basicamente por serviços previstos nas TNSS, o que acaba por não atender outras organizações da sociedade civil que possam vir a executar outras propostas de trabalhos e atender demandas da questão social, presentes no município. Portanto, a importância de não se limitar apenas as organizações que se enquadram na TNSS, analisando as possibilidades de abertura de possibilidades de articulação com movimentos sociais e ou coletivos, que

trabalham na defesa e garantia de direitos, poderá fortalecer o atendimento de novas demandas emergentes para a política de assistência social;

- **Atuação mais ativa do CMAS:** o Conselho é o órgão mais importante no acompanhamento e no controle social da Política de Assistência Social no município. Dessa forma, deve-se ampliar e aprimorar esses espaços de participação, assim como o espaço, uma vez fortalecido, pode fomentar a realização de outras formas de participação no contexto da assistência social, como audiências públicas, fóruns, entre outras, promovendo o aprimoramento da participação social democrática;

-Por fim, **o fortalecimento e a participação ativa dos movimentos sociais em Ponta Grossa**, em todas as instâncias, como fóruns, conselhos de direitos e conferências. A busca por ampliar os espaços de participação dos movimentos sociais também pode contribuir para que o SUAS possa inserir novas formas de parcerias ocorram como TF e o AC, além de apoiar estes movimentos.

Considera-se, portanto, imprescindível, para a afirmação de uma gestão democrática da assistência social, a adesão a uma gestão participativa que contribua para uma mudança do paradigma hegemônico de participação, que sofre com as determinações gerencialistas, inerentes ao modelo neoliberal de gestão das políticas públicas. A partir de perspectiva de gestão democrática participativa, o gestor pode fortalecer suas relações com o cidadão de maneira interativa, crítica e inventiva, buscando trazer esse cidadão para o âmbito do governo da comunidade e envolvê-lo nos assuntos governamentais. Assim, “[...] a gestão participativa é uma resposta à crise do Estado e à necessidade de se reformar o Estado” (Nogueira, 2005, p. 145).

A gestão participativa busca formas de controle social, ou seja, de controle do governo pela sociedade, pois o ato de governar deve ter como objetivo o povo, exercendo por ele e sendo por ele avaliado e controlado. Predispõe, no entanto, que o cidadão seja qualificado, ativo, não apenas para controlar, mas para interferir nesse processo.

No que se refere à relação entre o Estado e as OSCs, a gestão participativa não visa diminuir a intervenção estatal em benefício da iniciativa privada, compactuando com o discurso neoliberal. Nem mesmo as parcerias possuem o objetivo de delegar as suas atribuições para a sociedade civil, servindo de veículos de transferência de obrigações. Cabe à gestão democrática participativa ser revestida de forças e iniciativas, com vistas a possibilitar o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas, na perspectiva da garantia de direitos (Nogueira, 2005).

Por fim, o presente estudo teve a finalidade de contribuir para as discussões acadêmicas e para o âmbito da gestão da Política de Assistência Social no município de Ponta Grossa, na perspectiva da sua consolidação em sentido democrático, participativo e ético-político, mediante a defesa da garantia de direitos e da cidadania. Considera-se que o fortalecimento do SUAS apenas será possível a partir do reconhecimento da importância da análise crítica dos mecanismos que engrenam o MROSC. Diante disso, as seguintes questões devem ser levantadas: a que interesses estes servem? Como fazer o enfrentamento ao gerencialismo neoliberal, no contexto das relações entre Estado e Sociedade Civil, a partir dos parâmetros propostos pelo referido marco? A partir de quais elementos propostos pelo MROSC abrem-se os caminhos para o fortalecimento democrático e para a garantia de direitos? Essas são questões que exigem um conjunto de esforços individuais e coletivos, ancorados teoricamente e eivados de experiência concreta. Para tanto, urge a construção de práticas acadêmicas, profissionais e políticas pautadas no compromisso ético-político, com a defesa da democracia e da garantia de direitos, na contramão da marca da reposição do gerencialismo neoliberal no contexto da gestão das políticas públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. *et al* Ascensão e crise do Sistema de Assistência Social (SUAS) no federalismo brasileiro. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v.26, n. 2, p. 243-254, maio/ago. 2023.

ALMEIDA, C. L. M. **Benesse ou Outorga? Dádiva ou Direito? O impacto das representações da assistência social no imaginário da sociedade**. Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília, Distrito Federal, 1997.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. ANDERSON, P. et al. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, R. Trabalho uno ou omni: a dialética entre o trabalho concreto e o trabalho abstrato. **Revista Argumentum**, Vitória, v. 2, n. 2, p. 09-15, jul./dez. 2010.

ANTUNES, R. **Os Sentidos do Trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. Coimbra: CES/Almedina, 2013.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARBOSA, S. BORGES, J.; SILVA, N. Espera de transformações: estrutura do poder Executivo Federal em perspectiva comparada (1995 a 2018). CAVALCANTE, P.L.C.; SILVA, M. S. (Org.) **Reformas do Estado no Brasil Trajetórias, Inovações e Desafios**. IPEA, Rio de Janeiro, 2020.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008

BEHRING, E. R. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 2018, Vitória-ES. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2018. Tema: **Neoliberalismo, Ajuste Fiscal Permanente e Contrarreformas no Brasil da Redemocratização**. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/issue/view/938>. Acesso em: 2 fev. 2025.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do estado**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/82787/181822.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso: 29 dez. 2024.

BOURGUIGNON, J. A. **O Processo de Configuração da Assistência Social no Município de Ponta Grossa** (Dissertação de Mestrado) Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1997

BRASIL. Norma Operacional Básica (NOB- SUAS). Brasília-DF, Presidência da República, 2012.

BRASIL. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília-DF, Presidência da República, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público. Brasília-DF, Presidência da República, 2015.

BRASIL, Constituição Federal de 1988 Brasília- DF, 2016.

BRASIL. **Entenda o MROSC:** Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014. Presidência da República. 2016.

BRASIL, Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), Brasília- DF, 2004.

BRASIL. **Portaria n. 2.362 de 20 de dezembro de 2019.** Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. Brasília- DF, Presidência da República, 2019.

BRASIL. **Lei 4.320 de 17 de março de 1964.** Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília- DF, Presidência da República, 1964.

BRASIL. Ministro-chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage, no **Relatório final da CPI das ONGs**, p. 71, Brasília, out. de 2010. Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPIlongs.pdf?sequence=6. Acesso 20 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro. Disponível em: <https://mpce.mp.br/wp-content/uploads/2022/07/Apostila-final-MROSC-1.pdf>. Acesso em: 15 de jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?codigo=411990&aM=0>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Políticas sociais: acompanhamento e análise, v. 1 - (jun. 2000), Brasília, 2011.

BRASIL. Instituto de Economia Aplicada (IPEA). Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Disponível: <https://mapaosc.ipea.gov.br/> Acesso em 19 jul. 2024.

BRAVO, M. I. S.; PAULA, R. F. S.; RAICHELIS, R. Participação social e esfera pública: desafios na relação com conselhos e movimentos sociais. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, v. 147(2), 2024

BREEN, O. B.; DUNN, A.; SIDEL, M. Riding the regulatory wave: reflections on recent explorations of the statutory and nonstatutory nonprofit regulatory cycles in 16 jurisdictions. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 48, n. 4, p. 691-715, 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista de Sociologia e Política**, nº 28: 9-30 jun. 2007.

BRESSER- PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Caderno MARE de Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília- DF, 1997.

BUCCI-GLUCKSMANN, C. **Gramsci e o Estado**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro.: **Revista do Serviço Público** Brasília 56 (1): 7-21 Jan/Mar 2005. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1442/1/2005%20Vol.56,n.1%20Brito%20e%20Silveira.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2025.

CARVALHO, K. Gramsci e o biennio rosso (1919-1920): a experiência dos conselhos de fábrica na Itália. *Revista O Social em Questão* - Ano XX - nº 39 - setembro a dezembro, 2017. p. 55-70.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, T. A. A cultura filantropo-confessional e os direitos de cidadania. IN: SPOSATI, A.; COSTA, R.C.S.; LIMA, T.A.S. **Virei serviço! E agora?** São Paulo, EDUC: CAPES, 2022.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. In: **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012

CAVALCANTE, P.L.C.; SILVA, M. S. (Org.) **Reformas do Estado no Brasil Trajetórias, Inovações e Desafios**. IPEA, Rio de Janeiro, 2020.

CAVALCANTE, P. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. CAVALCANTE, P.L.C.; SILVA, M. S. (Org.) **Reformas do Estado no Brasil Trajetórias, Inovações e Desafios**. IPEA, Rio de Janeiro, 2020.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Desigualdades: a dimensão esquecida nas reformas administrativas no Brasil. In: CAVALCANTE, P.L.C.; SILVA, M. S. (Org.) **Reformas do Estado no Brasil Trajetórias, Inovações e Desafios**. IPEA, Rio de Janeiro, 2020.

CAVALCANTE, M. A. M.; GUIMARÃES, J. C.; TEIXEIRA, S. M. Democracia e neoliberalismo: avanços e insuficiências no processo de consolidação da cidadania. **Revista Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n.61, 2022. Disponível em:

<https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/16189>. Acesso em: 12 jan. 2025.

CHAHAIRA, B. V. **O Terceiro Setor: sistematização normativa a partir da sociedade civil.** (Dissertação de Mestrado), Universidade Estadual de Londrina, 2011.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais** (8a ed.). São Paulo: Cortez, 2006.

COLIN, D. **Sistema de gestão e financiamento da Assistência Social:** transitando entre a filantropia e a política pública. Universidade Federal do Paraná, (Tese de Doutorado), Curitiba, 2008.

CORDEIRO, M. G; KRUGER, T. R. Gestão da assistência social e Serviço Social: o mercado de trabalho profissional. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v (148)1, 2025.

COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista:** uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa, UEPG, São Paulo, Cortez, 2006.

COSTA, L. C. Reflexões sobre a assistência social em Ponta Grossa. **Emancipação**, Ponta Grossa - PR, Brasil., v. 3, n. 1, 2009. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/39>. Acesso em: 1 abr. 2025.

COSTA, R. C. S. Ética da universalidade nas atenções socioassistenciais. SPOSATI, A.; COSTA, R.C.S.; LIMA, T.A.S. **Virei serviço! E agora?** São Paulo, EDUC: CAPES, 2022.

COUTINHO, C. N. **Gramsci:** um estudo sobre seu de pensamento político. 3 Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil.** DAGNINO, E. (Org.), São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, nº 5, outubro de 2004.

DEL ROYO, M. **Gramsci e a emancipação do subalterno.** São Paulo: UNESP, 2018.

DESLANDES, S. F.; MINAYO, M.C.S. (Org.). **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. 28ª edição, Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

DONNINI, T. Introdução. Org. LEICHRESING, A. R. (et al). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil:** avanços e desafios. 1º ed. GIFE: FGV Direito, São Paulo, 2020.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo - Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, São Paulo, Brasil, n. 17, p. 86–101, 1993. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/25959/27690>. Acesso em: 15 fev. 2025.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília, 2019.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **MROSC outras formas de contratualização e exceções**, Brasília, 2019

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília, 2017.

FABIANO, U.; BORGES FILHO, M. Q. Proteção social no Brasil: desafios do neoliberalismo e perspectivas de equidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 147(1), 2024. Disponível: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.378>. Acesso em: 20 jan. 2025.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/921. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, n. 8 p. 183-238, jun. 1997.

FALEIROS, V. P. Construção de uma epistemologia crítica no Serviço Social. SILVA, M. L. O. (Org.) **Congresso da Virada e o Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2019.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 52. Jan./fev. 2018.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5ª edição, São Paulo: Globo, 2006.

FONTES, V. **Brasil e o capital imperialismo**: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FONTES, V. Gramsci, Estado e sociedade civil: anjos, demônios ou lutas de classes? **Revista Outubro**, n. 31, 2º semestre de 2018. Disponível em: https://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2019/01/09_Virginia-Fontes.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.

FRANCO, M. S. C. **Homens livres na ordem escravocrata**. 4ª edição, São Paulo: UNESP, 1997.

FRANCISCO, D. A. et al. A cultura da fragmentação e a restrição da complementaridade e integração nos serviços PAIF e PAEFI. SPOSATI, A.; COSTA, R.C.S.; LIMA, T.A.S. **Virei serviço! E agora?** São Paulo, EDUC: CAPES, 2022.

FRESU, G. O transformismo permanente: Gramsci e a crítica do Fetichismo histórico e da mitologia nacional. **Revista Novos Rumos**, 53(2), 2018.

GOMES, C.P. B. O papel das Organizações da Sociedade Civil (OSC) na contemporaneidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 4, n. 2, p. 20-38, 2017

GOUVEIA, F. O. Res-pública e o SUAS. SPOSATI, A.; COSTA, R.C.S.; LIMA, T.A.S. **Virei serviço! E agora?** São Paulo, EDUC: CAPES, 2022.

GRAMSCI, A. Cadernos do Cárcere. Volume 5, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, A. Cadernos do Cárcere. 3 volume, 8 edição, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2017.

GRUPPI, L. **Conceito de Hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro; edições Graal, 1978.

HEGEL, G. W. F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Icone, 1997.

HOBSBAWM, E. J. **História do Marxismo II: o marxismo na época da segunda internacional**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

HOBSBAWN, E. J. **A Era dos Impérios (1875-1914)**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

HOELEVER, C. R. O conceito de aparelho privado de hegemonia e seus usos para a pesquisa histórica. **Revista Práxis e Hegemonia Popular**, ano 4, n. 5, p. 145-159, Ago/Dez, 2019.

IAMAMOTO, M. V. Serviço Social, “questão social” e trabalho em tempo de capital fetiche. In: RAICHELIS, R.; VICENTE, D.; ALBUQUERQUE, V. (org.). **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2018.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3. Edição, São Paulo: Cortez, 2000.

IAMAMOTO, M. V. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. **Revista Ser Social**, Brasília, v.15, n. 33, p261-384, jul. / dez. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: [IBGE | Censo 2010](#). Acesso em: 13 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2022**. Disponível em: [IBGE | Censo 2021](#). Acesso em: 13 abr. 2022.

JACCOUD, L. A seguridade social e trajetória recente da assistência social no Brasil **Brasil: Estado social contra a barbárie**. CASTRO, J. A.; POCHMANN, M. (Org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Vol 56: 137-160 Abr/Jun, Brasília, 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222/227>. Acesso em: 15 mar. 2025.

LARA, R.; DIOGO, P. R. A herança escravista de longa duração na formação do mercado de trabalho no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 145, p. 72-90, set./dez. 2022.

LEICHRESING, A. R. (et al) Org. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios**. 1º ed. GIFE: FGV Direito, São Paulo, 2020.

LIGUORI, G. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. Org. COUTINHO, C. N; TEXEIRA, A. P. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003.

LIGUORI, G.; VOZA, P. (Org.) **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2017.

LIMA, T. C.S; MIOTO, R.C.T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálisis**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/HSF5Ns7dkTNjQVpRyvhc8RR/?lang=pt>. Acesso em: 12 out. 2021.

LUIZ, D. E. C. **Rupturas Moleculares Emancipatórias: A potencialidade da prática do Serviço Social**. (Tese de Doutorado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005.

MARCEDO, V. R. Os Impactos da Transparência no Brasil para a Gestão Pública, a Prestação de Contas e a Participação Social. **Revista da CGU**. Brasília Volume 11 Nº 20 2019. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44350/14/V11.N20_Os%20impactos.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultura, 1982.

MANDU, J. A. M; AZEVEDO, N. L. Financiamento da política de assistência social: breve análise do desmonte dessa política no período de 2016 a 2023. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, volume 147(2), 2024. Disponível em: scielo.br/j/sssoc/a/HJkHDvcbxMJZ7FFSfX9cpcr/?format=pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7º edição, São Paulo: Atlas, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, F. Teses ad Feuerbach. Ideologia Alemã. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl. (A) Introdução (I Produção, consumo, distribuição, troca (circulação)]. Grundrisse. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto Comunista**. São Paulo: editora Boitempo, 2005.

MEDEIROS, M. S. S. O primeiro-damismo e a gestão da Assistência Social: desafios ao Serviço Social. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v.29, n. 1 (especial), p. 311-338, 2019.

MARX, K. O Capital, Livro I. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2023.

MEIRA, P. T. H.; SARAIVA, L. G.; SANTOS, M. A. Direito ao tempo como proteção nos serviços socioassistenciais. SPOSATI, A.; COSTA, R.C.S.; LIMA, T.A.S. **Virei serviço! E agora?** São Paulo, EDUC: CAPES, 2022.

MESSIH, T. A.; SARAIVA, L. G.; COSTA, R. C. S. Exercício analítico dos resultados do Censo SUAS/2019 quanto aos CRAS. SPOSATI, A.; COSTA, R.C.S.; LIMA, T.A.S. **Virei serviço! E agora?** São Paulo, EDUC: CAPES, 2022.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. São Paulo, Cortez, 2001.

MISOCZKY, M. C; ABDALA, P. R. Z.; DAMBORIARENA, L. A trajetória ininterrupta da reforma do aparelho de Estado no Brasil: Continuidades nos marcos do neoliberalismo e do gerencialismo. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, 9(3), jul./set., 2017.

MONASTA, Atilio. Cronologia. MONASTA, Atilio. Antônio Gramsci. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010, p.139-144.

MONTAÑO. C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6. Edição, São Paulo, Cortez, 2010.

MONTAÑO, C. E. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Revista do Núcleo Ideologias e Lutas Sociais**, nº 08, São Paulo, 2002. Disponível em: http://www4.pucsp.br/neils/downloads/v8_carlos_montano.pdf. Acesso em: 14 ago. 2020.

MONTAÑO, C. (Org.) **O Canto da Sereia**: crítica à ideologia e aos projetos do “terceiro setor”. São Paulo, Cortez, 2014.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. 1º edição, São Paulo: Cortez, 2010.

MONTANO, M. **A parceria entre a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na oferta da Educação Infantil em Porto Alegre**. (Dissertação de Mestrado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

MUNHOZ, D. E. Entre a universalidade da teoria e a singularidade dos

fenômenos: enfrentando o desafio de conhecer a realidade. Emancipação, Ponta Grossa, v. 6, n. 1, 2006.

NASCIMENTO, E.; MATIAS, L. F. Expansão urbana e desigualdade socioespacial: uma análise da cidade de Ponta Grossa (PR). **Revista RA E GA** 23 (2011), p. 65-97, Curitiba, 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/24833/16634>. Acesso em: 02 abr. 2025.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 7ª edição. São Paulo: Cortez, 2009.

NOGUEIRA, M. A. As três ideias de sociedade civil, o Estado e a politização.

COUTINHO, C. N. Ler Gramsci, entender a realidade. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2 ed. São Paulo, Cortez, 2005.

NORONHA, J. c.; CASTRO, L. O sistema de saúde brasileiro: rumo à universalidade ou à segmentação? **Brasil: Estado social contra a barbárie**. CASTRO, J. A.; POCHMANN, M. (Org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, E. M. A. P. Impasses da política de Assistência Social: contradições, perspectivas e desafios. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 95-101, jan./jun. 2014.

OLIVEIRA, H. M. J. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA JUNIOR, T. M.; COSTA, F. L. Reforma do estado e política de acesso à informação no Brasil. CAVALCANTE, P.L.C.; SILVA, M. S. (Org.) **Reformas do Estado no Brasil Trajetórias, Inovações e Desafios**. IPEA, Rio de Janeiro, 2020.

PAIVA, B; ROCHA, M.; CARRARO, D. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. **Revista Katálisis**, Florianópolis v. 13 n. 2 p. 250-259 jul./dez. 2010.

PONTA GROSSA, **Decreto Municipal 12.120 de 12 de dezembro de 2016**.

Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Ponta Grossa- Paraná, 2021. Disponível em: <<https://app.pontagrossa.pr.gov.br/sisppg/stvm-novo/legisla/decreto1220.pdf>>. Acesso em: 12 jan. de 2021.

PONTA GROSSA. **Relatório mensal de monitoramento das entidades com termos de colaboração/DGSUAS** - Entidades com Termos de Colaboração 2018, Ponta Grossa- Paraná. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/01/relat%C3%93rio-de-frequ%C3%80ncia-dezembro2.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2022.

PONTA GROSSA. **Relatório mensal de monitoramento das entidades com termos de colaboração/DGSUAS** - Entidades com Termos de Colaboração 2019, Ponta Grossa- Paraná. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/01/relatc393rio-mensal-de-freqc380cia-deembro2019.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2022.

PONTA GROSSA. **Relatório mensal de monitoramento das entidades com termos de colaboração/DGSUAS** - Entidades com Termos de Colaboração 2020, Ponta Grossa- Paraná. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2021/01/dezembro-2020-1.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2022.

PONTA GROSSA. **Relatório mensal de monitoramento das entidades com termos de colaboração/DGSUAS** - Entidades com Termos de Colaboração 2021, Ponta Grossa- Paraná. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2022/01/dezembro.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2022.

PONTA GROSSA. **Relatório mensal de monitoramento das entidades com termos de colaboração/DGSUAS** - Entidades com Termos de Colaboração 2022, Ponta Grossa- Paraná. Disponível em: https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/03/dezembro_221.pdf. Acesso em: 21 mai. 2022.

PONTA GROSSA. **Relatório mensal de monitoramento das entidades com termos de colaboração/DGSUAS** - Entidades com Termos de Colaboração. Mês junho/2021, Ponta Grossa- Paraná. Disponível em: <https://redeassocialpg.files.wordpress.com/2021/07/junho-2021-corrigido.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2022.

PONTA GROSSA. **Relatório Anual de Monitoramento 2022**. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/02/final-relatorio-anual-de-monitoramento-2022.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2022.

PONTA GROSSA. **“Estudo para implantação de novas unidades de CRAS – 2024**. Divisão de Vigilância Socioassistencial, Departamento de Gestão do SUAS. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2024/09/estudo-para-subsidiar-novos-cras-ponta-grossa-jul-ago20241.pdf>. Acesso em: 07 mar.2025.

PONTA GROSSA, Lei Ordinária nº 13010/2017 de 30/11/2017. Institui a Fundação Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa, e dá outras providências. Ponta Grossa- Paraná, 2024. Disponível em:< https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/01/lei-13-010_2017.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2024.

PONTA GROSSA. **Relatório Geral do Programa de Monitoramento**. Divisão de Monitoramento. Secretaria Municipal de Assistência Social, 2010.

PONTA GROSSA. “**Estudo para implantação de novas unidades de CRAS – 2024**”. Disponível em: <https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2024/09/estudo-para-subsidiar-novos-cras-ponta-grossa-jul-ago20241.pdf>. Acesso em: 07 mar.2025.

PONTA GROSSA. **Protocolo de atendimento dos serviços socioassistenciais de Proteção Social Especial de alta complexidade**. Disponível em: https://redeassocialpg.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/12/protocolo_alta_publicar_22.12.pdf. Acesso em: 01 abr. 2025.

PONTA GROSSA. **Abrangência dos CRAS**. Divisão de Vigilância Socioassistencial. Disponível em: https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1zFCV1AO17i4sd1eqCwMqxDMrRX_upk1z&ll=-25.119417983678783%2C-50.2027531027025&z=12. Acesso em: 30 mar.2025.

PEREIRA, P. A. P. **Pereira. Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, P. A. P. Ascensão da nova direita e colapso da soberania política: transformações de política social. São Paulo, Cortez: Politiza, 2020.

PEREIRA, P. A. P. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Revista Ser Social**, nº 20, j a n./j u n Brasília, 2007.

PEREIRA, I. S. **Precarização da Assistência Social e privatização do fundo público: o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil em análise**. (Tese de Doutorado), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

PEREIRA, C. P.; DUARTE, J. L. N.; SANTOS, L. R. S. Capitalismo dependente, Estado e autoritarismo no Brasil. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 1-11, jan.-dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1677-9509.2021.1.39228>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PFEFFER, R. S. Cultura política patrimonialista e assistência social no Brasil: uma Abordagem teórica. **Revista Mosaico**, Volume 9 – Número 15, 2018.

RAICHELIS, R. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo, Cortez, 1998.

RAICHELIS, R. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. *Revista Serviço Social e Sociedade* n. 104, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282010000400010>. Acesso em: 14 fev. 2025.

RAICHELIS, R.; ARRAGUI, C. C. O trabalho no fio da navalha: nova morfologia no Serviço Social em tempos de devastação e pandemia. **Revista Serviço Social e**

Sociedade, São Paulo, n. 140, p. 134-152, jan./abr. 2021

RAICHELIS, R. **O trabalho do assistente social na esfera estatal**. 2009. Disponível em: https://www.unifesp.br/campus/san7/images/servico-social/Texto_Raquel_Raichelis.pdf. Acesso em: 12 fev. 2023.

RAIHER, A. P. *et al* **Fome e Pandemia**: um estudo em Ponta Grossa. (Relatório de Pesquisa), Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2022. Disponível em: <https://www2.uepg.br/ppgcsa/wp-content/uploads/sites/34/2022/03/Relatorio-final-da-Pesquisa-Fome-e-Pandemia-um-estudo-em-Ponta-Grossa.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2024.

RAMOS, J. M.; GONÇALVES, O. O. Crises econômicas e os arranjos na burocracia da administração pública brasileira. **Revista Pensar.**, v.22 n. 1, Fortaleza, 2017.

REIS, P. L. A. **Democracia e participação social no âmbito das relações entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil**: análise do contexto brasileiro pós Marco Regulatório. (Tese de Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

ROSEMBERG, A. "A questão social é um caso de polícia": da tragédia à farsa, uma ponte entre a Primeira República e o século XXI. **Revista Hydra**, vol. 1, n. 2, agosto de 2016.

SADER, E., GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

SAID, A. M. Estado: sociedade civil e luta hegemônica. **Educação e Filosofia** Uberlândia, v. 28, n. 56, p. 603-615, jul./dez. 2014.

SALES, T. **Raízes da desigualdade Social na cultura política Brasileira**. artigo é parte do primeiro capítulo da tese de livre-docência defendida na Unicamp em maio de 1993. "Trama das desigualdades, drama da pobreza no Brasil", São Paulo, 1993.

SALVADOR, E. S. **Fundo Público no Brasil**: Financiamento e destino dos recursos da Seguridade Social (2000 a 2007). Universidade de Brasília, (Tese de doutorado), Brasília, 2008.

SCHLESENER, A. H. **Grilhões invisíveis**: as dimensões da ideologia, as condições de subalternidade e a educação em Gramsci. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

SCHLESENER, A. H. Política e educação: a questão da cultura na formação dos Trabalhadores. **Revista Encontros com a Filosofia**, ANO 8, N.11, fev. – jun) 2020.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 4º edição. Rio de Janeiro: Publit Seleções Editoriais, 2007.

SCHIMANSKI, E. F. **Conservadorismo e tradição em Ponta Grossa**: representação social, mito ou realidade na política? (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2007.

SEMERARO, G. Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia. Petropolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1999.

SILVA, S. C. **A Sociedade Civil no município de Carambeí**: trajetória de suas relações com o poder público municipal. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social), Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Estadual de Londrina- Paraná, 2014.

SILVA, M. B. **Assistência social e seus usuários**: entre a rebeldia o conformismo. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, S. C. O conceito de revolução passiva e a sua atualidade para a análise do Brasil: retratos do cenário recente de restauração da ordem burguesa no país. **XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología**, Montevideo, 2017.

SILVA, R.R. contrarreforma do Estado, gerencialismo e Política de Assistência Social no Brasil. **Revista Temporalis**, Brasília (DF), ano 20, n. 39, p. 27-42, jan./jun. 2020.

SILVA, S.S. O pensamento de Gramsci e o Estado brasileiro: contribuições ao Serviço Social **Revista O Social em Questão** - Ano XXIV - nº 51 - Set a Dez/2021.

SILVA, R. R. Concepções e funções da descentralização na gestão pública democrática e no gerencialismo. **Revista O Social em Questão** - Ano XIX - nº 36 – 2016. Disponível: https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/15_OSQ_36_Silva.pdf. Acesso em: 15 fev. 2025.

SILVEIRA, J. I. Sistema Único de Assistência Social: impactos da colonialidade e perspectivas de um giro decolonial. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 147(2), 2024.

SIMIONATTO, I. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Revista Katálisis**. Florianópolis v. 12 n. 1 p. 41-49 jan./jun. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/cBXgDXkt7dJsx4Chbd6SpTD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29, mar. 2025.

SIMIONATTO, I. **O social e o político no pensamento de Gramsci**. Temas Gramsci, 1997. Disponível em: https://www.acesa.com/gramsci/texto_impressao.php?id=294. Acesso em: 04 mar. 2025.

SIMIONATTO, I.; COSTA, C.R. Estado e políticas sociais: a hegemonia burguesa e as formas contemporâneas de dominação. **Revista Katalysis, Florianópolis**, v. 12, n. 1, jan./jun. 2014. Disponível: <https://www.scielo.br/j/rk/a/hqrscv7d37Jbgrxr5s7GwBm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 set. 2023.

SOBRINHO, J. I. L.; VEIGA, G. **O desfinanciamento da Política de Assistência Social no (des)governo Bolsonaro**. Anais do 9º Encontro Internacional de Política Social e 16º Encontro Nacional de Política Social. Vitória (ES, Brasil), 13 a 15 de junho de 2023.

SOUZA FILHO, R.; GURGEL C. **Gestão Democrática e Serviço Social: princípios e propostas para a intervenção crítica**, São Paulo: Cortez, 2016.

SOUZA, A. G; OLIVEIRA, L. De prestadora de serviços a parceira? Como representantes de OSCs atuantes na defesa de direitos percebem a Lei nº 13.019/2014. LEICHRESING, A. R. (et al) Org. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: avanços e desafios**. 1º ed. GIFE: FGV Direito, São Paulo, 2020.

SOUZA, J. **O que é o gerencialismo?** Disponível em: <https://trabalhopoliticaesociedade.blogspot.com/2016/10/o-que-e-gerencialismo.html>. Acesso em: 20 jun. 2024.

SOPSATI, A; MORAES, F. Direito a proteção social de cidadania. SPOSATI, A.; COSTA, R.C.S.; LIMA, T.A.S. **Virei serviço! E agora?** São Paulo, EDUC: CAPES, 2022.

SPINK, P. k.; RAMOS, A. F. Rede Socioassistencial do SUAS: configurações e desafios. **Revista O Social em Questão** - Ano XIX - nº 36 – 2016. Disponível em: https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/13_OSQ_36_Spink_Ramos.pdf. Acesso em: 13 mar. 2025.

TAVARES, A. Caminhos para a crítica do Estado burguês: a questão da sociedade civil em Marx e Gramsci. *Revista Marx e o Marxismo* v.9, n.17, jul/dez 2021. Disponível em: < <https://www.niepmarx.blog.br/revistadoniep/index.php/MM/article/view/439>> Acesso em: 20 jun. 2022.

TEJADAS, S. Igrejas neopetencostais e o Serviço Social na conjuntura brasileira: aproximações preliminares. SILVA, M. L. O. (Org.) **Congresso da Virada e o Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2019.

TORRES, I. C. **As Primeiras-Damas e a Assistência Social: Relações de Gênero e Poder**. Cortez, São Paulo, 2002.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VALENTE, N. L. **A inclusão do outro autista enquanto um princípio de justiça social nos conselhos deliberativos nacionais de saúde, educação e assistência social no Brasil (2019-2022)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas) Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2023.

VASCONCELOS, K.E. L; SILVA, M.C; SCHMALLER, V.P. V. (Re)visitando Gramsci: considerações sobre o Estado e o poder. **Revista Katályis**., Florianópolis, v. 16, n. 1,

p. 82-90, jan./jun. 2013. Disponível em: <
<https://www.scielo.br/j/rk/a/GMXXSyvYSWPVQ4xkgwcwTdL/?format=pdf&lang=pt>>
Acesso em: 13 mar. 2023.

VIANNA, L. W. **A Revolução Passiva**: iberismo e americanismo no Brasil. 2ª edição, Rio de Janeiro: Revan, 2004.

YAZBEK, M. C. **A Política Social brasileira nos anos 90**: refilantropização da Questão Social. Cadernos ABONG nº 11, 1995.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Revista Serviço Social e Sociedade**. (110) • Jun. 2012. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/X7pK7y7RFsC8wnxB36MDbyx/abstract/?lang=pt>.
Acesso em: 14 mar. 2025.

YAZBEK, M. C. Serviço Social, Questão Social e Políticas Sociais em tempos de degradação do trabalho humano, sob o domínio do capital financeiro. **Serviço Social em Revista**, [S. l.], v. 21, n. 1, p. 183–194, 2018. DOI: 10.5433/1679-4842.2018v21n1p183. Disponível em:
<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/35215>. Acesso em: 1 abr. 2025.

APÊNDICE A- ROTEIRO DA PESQUISA DOCUMENTAL

Roteiro da pesquisa documental

Fontes Primárias:

(continuação)

LEGISLAÇÃO	TEMA	RELEVÂNCIA PARA A PESQUISA	DEFINIÇÃO
Constituição Federal de 1988	Assistência Social	Estabelece a Assistência Social como política pública de proteção social, descentralizada inserindo no tripé da Seguridade Social.	Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos...
Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014	MROSC	Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público.	Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação
Decreto Federal Nº 8.726, de 27 de abril de 2016	MROSC	Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.	Art. 1º Este Decreto dispõe sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil de que trata a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 . Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de: I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou II - acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro. § 1º O termo de fomento será adotado para a consecução de planos de trabalhos cuja concepção seja das organizações da

			sociedade civil, com o objetivo de incentivar projetos desenvolvidos ou criados por essas organizações. § 2º O termo de colaboração será adotado para a consecução de planos de trabalho cuja concepção seja da administração pública federal, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela administração pública federal.
Lei Federal Nº 12.101 de 27/11/2009, que dispõe sobre a certificação das entidades	OSC	Lei Federal Nº 12.101 de 27/11/2009, que dispõe sobre a certificação das entidades.	Art. 1º A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei.
Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993	Assistência Social	Dispõe sobre a organização da Assistência Social.	Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.
Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS/NOB/RH/SUAS de dezembro de 2006	Assistência Social	Dispõe dos recursos humanos na Assistência Social.	A publicação desta Norma Operacional Básica de Recursos Humanos dos SUAS: Anotada e Comentada tem por objetivo trazer aos gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários conteúdos atualizados sobre a gestão do trabalho no SUAS.
Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012	Assistência Social	Institui a Norma Operacional Básica-NOB/SUAS.	Art. 1º A política de assistência social, que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Parágrafo único. A assistência social ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, independente de contribuição prévia, e deve ser financiada com recursos previstos no orçamento da Seguridade Social.
Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011	Assistência Social	Altera a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).	Art. 1º Os arts. 2º , 3º , 6º , 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28 e 36 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993

Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais-Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009	Assistência Social	A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organiza por níveis de complexidade do SUAS: a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.	Art. 1º. Aprovar a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, conforme anexos, organizados por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, de acordo com a disposição abaixo: I - Serviços de Proteção Social Básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos. II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
Lei Municipal nº 13.008/2017	Assistência Social em Ponta Grossa	Dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS – no Município de Ponta Grossa, e dá outras providências (OBS: com as alterações dadas pela Lei nº 14.111/2021).	Art 1. A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.
Plano Municipal de Contingência para o Enfrentamento à Covid-19 no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS	Assistência Social em Ponta Grossa	com o intuito de abrandar os efeitos, reparar os impactos e promover proteção no contexto da pandemia decorrente da infecção humana, gerada pelo novo coronavírus (Sars-CoV-2), no que tange às Políticas Públicas relacionadas à Assistência Social, no âmbito de competência da FASPG – Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa	Este Plano é um documento orientador elaborado pelo Comitê de Enfrentamento a Covid-19, criado pela Portaria Municipal nº 19.774/2020, de 12 de maio de 2020, com o intuito de abrandar os efeitos, reparar os impactos e promover proteção no contexto da pandemia decorrente da infecção humana, gerada pelo novo coronavírus (Sars-CoV-2), no que tange às Políticas Públicas relacionadas à Assistência Social, no âmbito de competência da FASPG – Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa.
Entrevistas semi-estruturadas	Coleta de dados	Roteiro para a coleta de dados junto aos sujeitos da pesquisa. Este roteiro ainda não foi elaborado, mas será estruturado ainda este ano.	Será realizada a coleta dos dados a partir da aprovação do projeto de pesquisa pela Comitê de Ética na Plataforma Brasil.

Fontes secundárias:

FONTE	Tema	Relevância para a pesquisa	DEFINIÇÃO
Relatórios mensais de Monitoramento das entidades com Termos de Colaboração/DGSUAS	Assistência Social em Ponta Grossa	Relatório de frequência Mensal do Departamento de Gestão do SUAS- análise de 2017- 2022.	Na página do Departamento de Gestão do SUAS -
Decreto Municipal nº 12.120 de 12 de dezembro de 2016	Assistência Social em Ponta Grossa	Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco.	Art 2. § 2º O termo de colaboração será adotado para a consecução de planos de trabalho cuja concepção seja da administração pública municipal, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela administração pública municipal. Art. 3º O processamento das parcerias que envolvam transferência de recursos financeiros será realizado por meio do Sistema de Transferências Voluntárias Municipal - STVM e do Sistema Integrado de Transferências - SIT, este do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
Decreto Municipal nº 13.060/2017	Assistência Social em Ponta Grossa	Regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil.	77-B Nos termos dos parágrafos 9º, 11 e 12 do artigo 166 da Constituição Federal de 1988, com a redação da EC nº 86/2015 c/c artigo 31, inciso II da Lei Federal nº 13.019 de 31 de julho de 2014, os recursos destinados pelos parlamentares através de subvenções ou auxílios financeiros aprovados na lei orçamentária estão dispensados do previsto neste Decreto. (AC) 77-C A dispensa e a inexigibilidade do procedimento licitatório serão realizados nos termos dos artigos 30 e 31 da Lei Federal nº 13.019/2014. (AC) 77-D Para os efeitos do artigo 31, inciso II da Lei Federal nº 13.019/2014, entende-se que a

			Lei Orçamentária anual e suas respectivas leis de abertura de crédito. (AC) 77-E A celebração de termo de transferência voluntária com a APMs das escolas municipais está dispensada a licitação de que trata este Decreto, nos termos do artigo 30, inciso VI, da Lei Federal nº 13.019/2014. (AC)
Decreto Municipal nº 13.522/2017	Assistência Social em Ponta Grossa	Regulamenta os Serviços de Proteção Social Básica.	Art. 3º Os serviços têm caráter continuado e ininterrupto, sem intervalo de férias e devem atender aos critérios mínimos estabelecidos na Resolução CNAS nº 109 de 11/11/2009 - Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e Resolução CNAS nº 13 de 13/05/2014. Art. 4º Os serviços deverão atender indivíduos e/ou famílias, sem discriminação de raça, idade, etnia, gênero, orientação sexual ou religião, garantindo o respeito às diferenças individuais e culturais. Art. 5º Os serviços deverão contar com equipamentos adequados, inseridos na comunidade e em boas condições de higiene, salubridade, segurança e acessibilidade. Art. 6º Cada unidade prestadora de serviços deverá contar com 01 (um) Responsável Técnico devidamente nomeado, preferencialmente Assistente Social ou outro profissional que compõe a equipe de referência do SUAS (de acordo com o art. 1º da Resolução CNAS nº 17 de 20/06/2011), que responderá tecnicamente pelo serviço prestado, estando a ele subordinada a equipe técnica, administrativa e de apoio vinculada ao serviço socioassistencial.

			Art. 7º A composição das equipes de referência para atendimento direto aos usuários dos serviços da proteção social básica devem estar de acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS (Resolução CNAS nº 269 de 13/12/2006) e Resoluções do CMAS no que se refere às funções, escolaridade e quantidade de profissionais necessários ao serviço. Art. 8º As unidades prestadoras dos serviços de PSB devem ser referenciadas ao Centro de Referência de Assistência Social - CRAS de seu território, sendo as vagas correspondentes ao serviço prestado, preenchidas por usuários encaminhados pelos mesmos, de acordo com as metas estabelecidas para atendimento do município, atingindo um mínimo de 50% das vagas destinadas ao público prioritário.
Decreto Municipal nº 13.523/2017	Assistência Social em Ponta Grossa	Regulamenta os Serviços de Proteção Social Especial- Média Complexidade.	A Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS implantou o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, em consonância com as diretrizes e princípios da Política Nacional de Assistência Social - PNAS por meio da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais - Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009 que padronizou os serviços de média complexidade nas seguintes modalidades: I . Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI; II . Serviço Especializado de Abordagem Social; III . Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida

			Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); IV . Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; V . Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Parágrafo único. O Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade - SPSEMC será ofertado no município, pela rede socioassistencial não governamental, nas seguintes modalidades: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e Serviço Especializado de Abordagem Social. Art. 3º. Os serviços têm caráter continuado, sem intervalo de férias e devem atender aos Decreto nº 13.523/2017 - Pág. 2/5 critérios mínimos estabelecidos na Resolução CNAS nº 109 de 11/11/2009 - Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.
Decreto Municipal nº 13.524/2017	Assistência Social em Ponta Grossa	Regulamenta os Serviços de Proteção Social Especial- Alta Complexidade	Art. 2º. A Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS implantou o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, em consonância com as diretrizes e princípios da Política Nacional de Assistência Social - PNAS por meio da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais - Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009 que padronizou os serviços de alta complexidade nas seguintes modalidades: I - Serviço de Acolhimento Institucional; II - Serviço de Acolhimento em República; III - Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;

			IV - Serviço de Proteção em situações de calamidades públicas e de emergências. § 1º. O Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade - SPSE-AC será ofertado no município pela rede socioassistencial não governamental nas seguintes modalidades: Abrigo Institucional, Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI), Casa-lar, Casa de Passagem, Residência Inclusiva e Acolhimento em República.
Resolução CMAS nº 31/2017	OSC	Entidades Inscritas no CMAS de Ponta Grossa.	Relação de todas as entidades inscritas no CMAS de Ponta Grossa.
Nota Técnica nº1/SMAS	Assistência Social em Ponta Grossa	Perfil do Responsável Técnico pelos serviços socioassistenciais.	Entre outros critérios, ficou estabelecido que: Cada unidade prestadora de serviços deverá contar com 01 (um) Responsável Técnico devidamente nomeado, preferencialmente Assistente Social ou outro profissional que compõe a equipe de referência do SUAS (de acordo com o art. 1º da Resolução CNAS nº 17 de 20/06/2011), que responderá tecnicamente pelo serviço prestado, estando a ele subordinada a equipe técnica, administrativa e de apoio vinculada ao serviço socioassistencial. São profissionais que compõem a equipe de referência dos serviços, de acordo com a Resolução CNAS nº 17/2011: ☐ Proteção Social Básica: Assistente Social e Psicólogo; ☐ Proteção Social Especial de Média Complexidade: Assistente Social, Psicólogo e Advogado. ☐ Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Assistente Social e Psicólogo.

Plano Municipal de Assistência Social 2022-2025	Assistência Social em Ponta Grossa	Estabelece o Plano Municipal de Assistência Social.	Plano aprovado pelo CMAS de Ponta Grossa em reunião plenária de 28 de outubro de 2021. Resolução CMAS nº 59/2021. Estabelece as diretrizes para o quadriênio de 2022 a 2025.
IBGE	Banco de Dados	Pesquisa em banco de dados do IBGE para coleta de dados referente ao município de Ponta Grossa e do Paraná.	Levantamento no que se refere ao número de habitantes e demais dados relevantes a pesquisa

**APÊNDICE B- ROTEIRO DA ENTREVISTA APLICADA AOS SUJEITOS DA
PESQUISA PODER PÚBLICO MUNICIPAL**

PODER PÚBLICO MUNICIPAL**1. Identificação:****1.1. Pessoal:**

Nome: _____ Idade: _____

Natural: _____ Reside em Ponta Grossa: () sim ()

Não

Gênero: () masculino () feminino () LGBTQ+

E-mail: _____ Contato: () _____

1.2. Educacional:

Estudou: () ensino fundamental () ensino fundamental incompleto () ensino médio () ensino médio Incompleto () ensino superior () ensino superior incompleto

Curso _____ ensino _____ superior, _____ qual
curso: _____

() especialização () especialização incompleta

Qual curso: _____

() mestrado () mestrado incompleto

Qual curso: _____

() doutorado () doutorado incompleto

Qual curso: _____

1.3 Profissional:

Profissão: _____

Função/ Cargo atual: _____

Atua na PMPG desde: _____

Local que atua: _____

QUESTÕES:

BLOCO 1- IMPLANTAÇÃO DO MROSC NO MUNICÍPIO E OS INSTRUMENTAIS
JURIDICOS DO MROSC E A GESTÃO

B1- 1) Você poderia descrever como eram realizados os convênios antes da implantação do MROSC no município de Ponta Grossa?

Quais foram as principais mudanças em comparação com o modelo anterior?

Comente o que mudou em relação à transparência pública no que se refere ao repasse de recursos para os serviços e em relação à autonomia das OSCs na sua prestação à população usuária, depois do MROSC?

B1- 2) Como ocorreu o processo de implantação do MROSC no município de Ponta Grossa?

Quem foram os órgãos/instituições envolvidas neste processo?

As OSCs participaram desse processo, sim ou não? Se sim, como foi essa participação?

Houve dificuldades no referido processo? Sim, não?

Se sim, quais foram tais dificuldades? Comente:

Se não, a que você atribui não ter havido dificuldades?

B1- 3) Referente ao processo de chamamento público, como ocorre esse processo no município?

Há alguma dificuldade durante o processo de seleção das OSCs? Quais?

Qual a sua visão sobre a seleção das propostas das OSCs, através do chamamento público? Ele consegue atingir seu objetivo de eleger a melhor proposta para a execução do serviço socioassistencial? Por exemplo tem OSCs que desempenham um melhor serviço e devido alguma questão inerente ao processo de chamamento não são selecionadas?

B1- 4) Quanto a transparência e fiscalização dos Planos de Trabalho das OSCs, como ocorre esse processo?

Há responsáveis por este acompanhamento?

Quais são os principais requisitos, levados em conta nesse processo?

No caso de irregularidades como são tomadas as providências?

B1- 5) No que se refere aos instrumentais jurídicos do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) como você analisa o chamamento público?

Existe alguma dificuldade? Por quê?

O processo ocorre de maneira transparente?

Se sim, como se dá esse processo no município?

Se não, por quê?

BLOCO 2- CONFIGURAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

B2- 1) Como você avalia a capacidade de atendimento da rede socioassistencial no município de Ponta Grossa, em face do contingente de usuários da política de assistência social?

Ela atende total ou parcialmente a demanda do município?

Existe demanda reprimida?

Comente em relação aos serviços socioassistenciais prestados pelo poder público.

Comente em relação aos serviços socioassistenciais prestados pelas OSCs.

B2- 2) Referente aos serviços prestados pelas OSCs você considera que a população usuária da assistência social é atendida em seus direitos socioassistenciais? Sim ou não? Comente.

Existe algum suporte/acompanhamento do poder público durante a prestação de serviços?

B2- 3) No que se refere ao relacionamento entre as OSCs e o poder público como você observa essa relação?

Há conflitos? Sim, não? Se sim, quais e por quê?

Se não, por quê?

B2- 4) No que se refere a participação dos usuários nas OSCs no processo de gestão dos serviços socioassistenciais, como ocorre este processo?

Existe participação ou não?

Há alguma participação dos usuários nos processos de decisão sobre o trabalho das OSCs para a prestação dos serviços?

O poder público tem alguma ação voltada às OSCs e ou diretamente à população usuária da assistência social no município que incentive à participação dos usuários nos processos de tomada de decisão dos serviços socioassistenciais? Sim ou não? Comente.

B2- 5) Na sua visão, hoje no município de Ponta Grossa, a assistência social realiza um trabalho voltado para a garantia dos direitos? Sim ou não?

Se sim, de que forma isso ocorre?

Se não, por quê? Se não, por quê? Que ações poderiam ser desenvolvidas para aprimorar o referido trabalho nessa direção?

**BLOCO 3 – ANÁLISE DO MODELO DE GESTÃO PROPOSTO PELO MROSC
PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS À POPULAÇÃO
USUÁRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

B3-1) Quais as principais dificuldades e desafios para a gestão da prestação de serviços socioassistenciais aos usuários da assistência social atualmente no município de Ponta Grossa?

B3-2) Quais as principais potencialidades da gestão da prestação de serviços socioassistenciais aos usuários da assistência social atualmente no município de Ponta Grossa?

B3-3) Há alguma relação da atual situação da gestão da prestação de serviços socioassistenciais do município com o modelo de gestão proposto pelo MROSC?

B3-4) Quais os principais desafios impostos ao município pelo modelo de gestão proposto pelo MROSC no município? Comente.

B3-5) Há pontos positivos próprios do atual modelo de gestão proposto pelo MROSC para a prestação de serviços socioassistenciais no município? Comente.

**APÊNDICE C - ROTEIRO DA ENTREVISTA APLICADA AOS SUJEITOS DA
PESQUISA REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**1. Identificação:****1.1. Pessoal:**

Nome: _____ Idade: _____

Natural: _____ Reside em Ponta Grossa: () sim ()
Não

Gênero: () masculino () feminino () LGBTQ+

E-mail: _____ Contato: () _____

1.2. Educacional:Estudou: () ensino fundamental () ensino fundamental incompleto () ensino
médio () ensino médio Incompleto () ensino superior () ensino superior
incompletoCurso _____ ensino _____ superior, _____ qual
curso: _____

() especialização () especialização incompleta

Qual curso: _____

() mestrado () mestrado incompleto

Qual curso: _____

() doutorado () doutorado incompleto

Qual curso: _____

1.3 Profissional:

Profissão: _____

Função/ Cargo que ocupa: _____

Atua na OSCs desde: _____

Função é remunerada: () Sim () Não

QUESTÕES:**BLOCO 1- OS INSTRUMENTAIS JURIDICOS DO MROSC E A GESTÃO****B1- 1) Você poderia descrever como eram realizados os convênios com a PMPG antes da implantação do MROSC?**

Quais foram as principais mudanças em comparação com o modelo anterior?

Comente o que mudou em relação à transparência pública no que se refere ao recebimento de recursos para os serviços e em relação à autonomia das OSCs na sua prestação à população usuária, depois do MROSC?

Houve apoio do PMPG na implantação do MROSC? Se sim, como foi esse processo? Se não, por quê? Como as OSCs lidaram com essa situação?

Comente o que mudou em relação à transparência pública no que se refere ao repasse de recursos, antes do MROSC?

B1- 2) Como ocorreu o processo de implantação do MROSC no município de Ponta Grossa?

Quem foram os órgãos/instituições envolvidas neste processo?

As OSCs participaram desse processo, sim ou não? Se sim, como foi essa participação?

Houve dificuldades no referido processo? Sim, não?

Se sim, quais foram tais dificuldades? Comente:

Se não, a que você atribui não ter havido dificuldades?

B1- 3) Referente ao processo de chamamento público, como ocorre esse processo no município?

Há alguma dificuldade durante o processo de seleção das OSCs? Quais?

Qual a sua visão sobre a seleção das propostas das OSCs, através do chamamento público? Ele consegue atingir seu objetivo de eleger a melhor proposta para a execução do serviço socioassistencial? Por exemplo tem OSCs que desempenham um melhor serviço e devido alguma questão inerente ao processo de chamamento não são selecionadas?

B1- 4) Quanto a transparência pública e fiscalização dos Planos de Trabalho das OSCs, como ocorre esse processo?

Há responsáveis por este acompanhamento?

Quais são os principais requisitos, levados em conta nesse processo?

Caso se verifique alguma irregularidade de que modo as OSCs buscam se adequar?

B1- 5) No que se refere aos instrumentais jurídicos do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) como você analisa o chamamento público?

Existe alguma dificuldade? Por quê?

O processo ocorre de maneira transparente?

Se sim, como se dá esse processo no município?

Se não, por quê?

BLOCO 2- CONFIGURAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

B2- 1) Como você avalia a capacidade de atendimento da rede socioassistencial no município de Ponta Grossa, em face do contingente de usuários da política de assistência social?

Referente a rede socioassistencial do poder público são suficientes os serviços? Sim ou não? Comente. Existe demanda reprimida?

Referente a rede socioassistencial das OSCs são suficientes os serviços? Sim ou não? Comente.

Existe demanda reprimida?

No que se refere a transferência financeira você acredita que este recurso é suficiente para atender às demandas do serviço? Sim ou não? Comente.

B2- 2) Referente aos serviços prestados pelas OSCs você considera que a população usuária da assistência social é atendida em seus direitos socioassistenciais? Sim ou não? Comente.

Existe algum suporte/acompanhamento do poder público durante a prestação de serviços?

B2- 3) No que se refere ao relacionamento entre as OSCs e o poder público como você observa essa relação?

Há conflitos? Se sim, por quê?

Se não, por quê?

B2- 4) No que se refere a participação dos usuários nas OSCs no processo de gestão dos serviços socioassistenciais, como ocorre este processo?

Existe participação ou não?

Há alguma participação dos usuários nos processos de decisão sobre o trabalho das OSCs para a prestação dos serviços?

As OSCs têm alguma ação voltada à população usuária da assistência social no município que incentive à sua participação nos processos de tomada de decisão dos serviços socioassistenciais? Sim ou não? Comente.

B2- 5) Na sua visão, hoje no município de Ponta Grossa, a assistência social realiza um trabalho voltado para a garantia dos direitos? Sim ou não?

Se sim, de que forma isso ocorre?

Se não, por quê? Que ações poderiam ser desenvolvidas para aprimorar o referido trabalho nessa direção?

**BLOCO 3 – ANÁLISE DO MODELO DE GESTÃO PROPOSTO PELO MROSC
PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS À POPULAÇÃO
USUÁRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

B3-1) Quais as principais dificuldades e desafios para a gestão da prestação de serviços socioassistenciais aos usuários da assistência social atualmente no município de Ponta Grossa?

B3-2) Quais as principais potencialidades da gestão da prestação de serviços socioassistenciais aos usuários da assistência social atualmente no município de Ponta Grossa?

B3-3) Há alguma relação da atual situação da gestão da prestação de serviços socioassistenciais do município com o modelo de gestão proposto pelo MROSC?

B3-4) Quais os principais desafios impostos ao município pelo modelo de gestão proposto pelo MROSC no município? Comente.

B3-5) Há pontos positivos próprios do atual modelo de gestão proposto pelo MROSC para a prestação de serviços socioassistenciais no município? Comente.

APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (T.C.L.E)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (T.C.L.E)**Título da pesquisa:****O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E A REDE DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – PARANÁ.**

Prezado(a) Senhor(a)

Gostaríamos de convidá-lo(a) para participar da pesquisa intitulada: O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E A REDE DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – PARANÁ.

Esta pesquisa, faz parte do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas (PPGCSA), em nível de doutorado, na Universidade Estadual de Ponta Grossa. A pesquisa está sendo desenvolvida pela doutoranda Gisele Ferreira Kravicz, sob a orientação da Prof.(a) Dra. Silmara Carneiro e Silva. A pesquisa tem por objetivo analisar as relações entre as OSC e o poder público municipal a partir do Marco Regulatório das Organizações Não-Governamentais da Sociedade Civil (MROSC) no âmbito da gestão dos serviços socioassistenciais da Política Pública de Assistência Social no município de Ponta Grossa-Paraná.

A pesquisa terá caráter exploratório e descritivo, de natureza qualitativa; para a sua elaboração, será empregado o uso de revisão bibliográfica e documental. Os dados serão coletados por meio de entrevista semi-estruturada, com questões abertas e fechadas. A entrevista será gravada e posteriormente transcrita, sendo utilizada exclusivamente os dados para fins da pesquisa e para a compreensão do objeto de estudo. Esclarecemos que sua participação na pesquisa é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pela Pesquisadora. A metodologia proposta não irá incidir diretamente em temas que remetam a intimidade, sentimentos e emoções dos sujeitos, na medida que as questões a serem apresentadas são técnicas e relativas ao trabalho profissional. Mediante qualquer sentimento ou emoção externalizados pelos sujeitos que possam remeter a algum indício de fragilização no processo de participação da pesquisa, durante a realização da entrevista, o procedimento poderá ser suspenso, interrompido e/ou findado a qualquer tempo, para não resultar num processo de mal-estar aos mesmos.

As informações concernentes ao estudo somente serão divulgadas na Tese de Doutorado, em artigos ou publicações científicas, para que a confidencialidade do participante seja mantida. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido sobre sigilo absoluto. Como benefícios apresenta-se a possibilidade compreender as relações institucionais que permeiam o MROSC, contribuindo para pensar a rede socioassistencial no município de Ponta Grossa.

Caso tenha qualquer dúvida ou necessite de mais informações referente a pesquisa, pode nos contatar: Gisele Ferreira Kravicz, Rua: Cruz e Souza, 07 apto 42 Edifício San Lucca, nesta cidade. Telefone para contato: (42) 99106-1602, e-mail: giselekravicz@gmail.com E também poderá entrar em contato com a Profa. Silmara Carneiro e Silva, orientadora da pesquisa, no telefone: (42) 99917-2701. O Contato do CEP-UEPG: Universidade Estadual de Ponta Grossa Av. Carlos Cavalcanti, 4748-Uvaranas, Bloco da Reitoria: Sala 22, Campus Universitário. CEP: 84030-900, Ponta Grossa-PR, Email: prorespsecretaria@uepg.br, Fone: (42) 3220-3282, Horário: Segunda a Sexta, 8h às 12h e 13h às 17h.

O presente documento tem duas vias, e após sua concordância em participar

da pesquisa, lhe será assegurada uma via deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, Uma via deste termo ficará de posse do sujeito de pesquisa e outra será arquivada pela responsável pela pesquisa.

Considerando, que eu _____, com a função de _____

fui informado(a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos deste estudo, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações). Estou ciente que receberei uma via desse documento.

Ponta Grossa, ____ de _____ de 2023.

Assinatura do pesquisador(a) responsável

Assinatura do participante