CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – DSS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

MAYARA SANTOS BRITO

A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA A PARTIR DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO MUNICÍPIO DO JABOATÃO DOS GUARARAPES

CAMPINA GRANDE - PB
2023

MAYARA SANTOS BRITO

A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA A PARTIR DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO MUNICÍPIO DO JABOATÃO DOS GUARARAPES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Linha de Pesquisa: Serviço Social, Estado, Trabalho e Políticas Sociais.

Orientação: Profª Drª Sheyla Suely de Souza Silva

CAMPINA GRANDE - PB

2023

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

B862r Brito, Mayara Santos.
A relação estado e sociedade civil: uma análise crítica a partir do marco regulatório das organizações da sociedade civil no município do Jaboatão dos Guararapes [manuscrito] / Mayara Santos Brito. - 2023.
150 p.

Digitado.
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2023.
"Orientação : Profa. Dra. Sheyla Suely de Souza Silva, Departamento de Serviço Social - CCSA. "

1. Capitalismo. 2. Estado. 3. Sociedade civil. 4. Política de assistência social. 5. MROSC. I. Título

21. ed. CDD 363.6

Elaborada por Maria A. A. Marinho - CRB - 15/329 BSCIA1/UEPB

MAYARA SANTOS BRITO

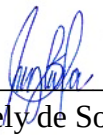
A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA A PARTIR DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO MUNICÍPIO DO JABOATÃO DOS GUARARAPES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Linha de Pesquisa: Serviço Social, Estado, Trabalho e Políticas Sociais.

Aprovada em: 08/ 08/ 2023.

BANCA EXAMINADORA



Prof.a Dr.a Sheyla Suely de Souza Silva (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

gov.br Documento assinado digitalmente
ALESSANDRA XIMENES DA SILVA
Data: 23/02/2025 20:46:45-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof.a Dr.a Alessandra Ximenes da Silva
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

gov.br Documento assinado digitalmente
ANA CRISTINA DE SOUZA VIEIRA
Data: 11/02/2025 20:26:01-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof.a Dr.a Ana Cristina de Souza Vieira
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

AGRADECIMENTOS

Em uma cidade do interior de Pernambuco, com menos de 40.000 mil habitantes, sendo criada por duas fortes mulheres, não imaginava os caminhos que poderia trilhar ao longo da minha trajetória. O inesperado surgiu com pessoas e vivências que mudaram não só minha história, mas também a minha forma de ver o mundo e é assim que chego a esta etapa de conclusão da pós-graduação, grata por estar na vida acadêmica em busca de conhecimento que leva a uma melhor compreensão da realidade e a potencialização da minha forma de agir sob o real. Assim, seguem meus sinceros agradecimentos a estas pessoas que são fundamentais nas lições que aprendi nas salas de aula acadêmica e da vida.

À Professora Sheyla Suely de Souza Silva, de quem tive o privilégio de receber orientações sempre assertivas e ao mesmo tempo acolhedoras e a quem aprendi a admirar mesmo com as limitações da distância do ensino remoto. Suas palavras me proporcionaram a inquietação da inconformação com o simples e de seguir na busca pela leitura crítica do real.

Aos meus maiores exemplos de sabedoria e resiliência, à minha mãe Ana Maria que tanto me apoia e embarca nas minhas aventuras e mesmo sem entender o porquê das minhas escolhas as acolhe e suporta às ausências provocadas por elas; e à minha "Comadre Bia" (minha avó) que no alto de seu conhecimento de vida a cada dia se faz gigante e me ensina a ser uma pessoa melhor.

À minha irmã Maryana e ao meu sobrinho José Augusto por sempre encherem de cor e amor os meus caminhos.

À Isabela Larissa, devo um agradecimento especial por acreditar em mim quando nem eu acreditei, é ela quem me causa uma admiração imensurável como pessoa e profissional.

Às minhas amigas que tanto me apoiaram e acolheram minhas inseguranças ao longo do caminho do mestrado, especialmente à Ana Hortência, Maria Alexcia e Mayla Nascimento com quem pude compartilhar os desafios da vida acadêmica no contexto do ensino remoto.

“Lavar as mãos do conflito entre os poderosos e os impotentes significa ficar do lado dos poderosos, não ser neutro” (Freire, 2000, n.p)

RESUMO

O ano 2016 marca o início de uma conjuntura de complexificação das estratégias de manutenção da supremacia capitalista, as quais desencadearam eventos nas esferas política, econômica e ideológica, que passaram a compor o ultraneoliberalismo, o qual, entre suas formas de materialização, intensifica ostensivamente a redução da responsabilidade estatal para com as políticas sociais, com destaque à efetivação da Assistência Social. Esses Eventos se fazem contemporâneos ao início da vigência do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e, em nível do território abarcado, à gestão conservadora e de direita do executivo do município do Jaboatão dos Guararapes. Diante das singularidades da conjuntura aqui apresentada e dos potenciais reflexos destas decorrentes, é que este estudo se propõe, a partir de uma perspectiva crítico-dialética, a analisar as (in)compatibilidades entre os editais de chamamento público para a área da Assistência Social, regulamentados pelo MROSC enquanto mediador da relação Estado e Sociedade Civil, e os preceitos dos marcos teórico-político e legal que instruem a oferta pública de tal política. Assim, a análise realizada, lançando mão de uma leitura dos fatos em perspectiva de totalidade, através da Pesquisa Bibliográfica e Documental, centrada esta última nos Editais de chamamento público para serviços socioassistenciais no referido município, os principais achados indicam que a aplicabilidade do MROSC em um contexto ultraneoliberal faz com que este se caracterize como mais um mecanismo de desresponsabilização do Estado para com as demandas sociais e corrobora para o afastamento da execução da Assistência Social conforme os princípios e as diretrizes previstos legalmente. Desta forma, as considerações conclusivas deste estudo apontam para a influência do MROSC na manutenção da relação Estado e Sociedade Civil como sendo formada por pólos opostos, especialmente em uma conjuntura em que tal formato favorece aos interesses capitalistas.

Palavras-chave: capitalismo; Estado; sociedade civil; política de assistência Social; MROSC.

ABSTRACT

The year 2016 marks the beginning of a context of complexification of strategies for maintaining capitalist supremacy, which triggered events in the political, economic and ideological spheres, which began to compose ultraneoliberalism, which, among its forms of materialization, ostensibly intensifies the reduction of state responsibility for social policies, with emphasis on the effectiveness of Social Assistance. These Events are contemporaneous with the beginning of the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC) and, in terms of the territory covered, with the conservative and right-wing management of the executive of the municipality of Jaboatão dos Guararapes. In view of the singularities of the situation presented here and the potential consequences of these consequences, this study proposes, from a critical-dialectic perspective, to analyze the (in)compatibilities between public call notices for the area of Social Assistance, regulated by the MROSC as a mediator of the relationship between the State and Civil Society, and the precepts of the theoretical-political and legal frameworks that instruct the public offer of such a policy. Thus, the analysis carried out, making use of a reading of the facts in perspective of totality, through Bibliographic and Documentary Research, the latter centered on Public Call Notices for social assistance services in that municipality, the main findings indicate that the applicability of the MROSC in an ultraneoliberal context characterizes it as yet another mechanism for the State's lack of responsibility towards social demands and corroborates for the removal of the execution of Social Assistance according to the principles and guidelines provided by law. In this way, the conclusive considerations of this study point to the influence of the MROSC in maintaining the State and Civil Society relationship as being formed by opposite poles, especially in a situation where such a format favors capitalist interests.

Keywords: capitalism; State; civil society; social assistance policy; MROSC.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Linha do Tempo dos grandes Marcos Legais da Assistência Social 68
Figura 2- Comparativo entre as versões da Política Nacional de Assistência Social 70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Recursos Destinados à Assistência Social Comunitária Bolsa Família 76
Tabela 2- Distribuição de trabalhadores na Assistência Social de Jaboatão dos Guararapes em 2013 conforme natureza do vínculo empregatício 88
Tabela 3- Distribuição dos Serviços Socioassistenciais em Jaboatão dos Guararapes em 2013 conforme natureza de execução 89
Tabela 4- Vagas ofertadas no Edital de Concurso Público Nº001/2015 da Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes. 89
Tabela 5- Distribuição dos Serviços Socioassistenciais em Jaboatão dos Guararapes em 2019 conforme natureza de execução 92
Tabela 6- Distribuição de Metas em Serviços Socioassistenciais executadas por OSCs em Jaboatão dos Guararapes conforme normativas regentes das parcerias. 96
Tabela 7- Distribuição de Recursos Financeiros para SCFV nos Editais de Chamamento Público da PAS do Jaboatão dos Guararapes entre 2017 e 2021 98
Tabela 8- Distribuição de Recursos Financeiros para o Serviço de Acolhimento de Crianças e Adolescentes nos Editais de Chamamento Público da PAS do Jaboatão dos Guararapes entre 2017 e 2019 99
Tabela 9- Distribuição de Recursos Financeiros para o Serviço de Acolhimento de Pessoas Idosas nos Editais de Chamamento Público da PAS do Jaboatão dos Guararapes entre 2017 e 2019 99
Tabela 10- Distribuição de Recursos Financeiros para o Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias nos Editais de Chamamento Público da PAS do Jaboatão dos Guararapes entre 2017 e 2019. 99

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Legislações Federais para Organizações da Sociedade Civil nos anos 1990 48
Quadro 2- A expansão das Santas Casas no Brasil . 57
Quadro 3- Medidas de Combate à COVID-19 tomadas pelo Ministério da Cidadania no âmbito da Assistência Social 79
Quadro 4- Editais de Chamamento Público no âmbito da Assistência Social do Jaboatão dos Guararapes publicados entre 2017 e 2021 95
Quadro 5- Comparativo dos Critérios Avaliativos nos Editais de Chamamento Público da Assistência Social do Jaboatão dos Guararapes entre 2017 e 2021 103
Quadro 6- Painel de Desdobramentos dos Editais de Chamamento Público publicados entre 2017 e 2021 direcionados ao Serviços Socioassistenciais do Jaboatão dos Guararapes 105

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Número de empregados no mercado formal por atividades econômicas em 2021 85

LISTA DE SIGLAS E ABREVIAÇÕES

CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CEME	Central de Medicamentos
CF	Constituição Federal
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDDCA	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada em Assistência Social
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
EC	Emenda Constitucional
FAS	Fundos da Assistência Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNABEM	Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MAPS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MROSC	Marco Regulatório de Organizações da Sociedade Civil
MSE	Medidas Socioeducativas
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
ONGs	Organizações Não Governamentais
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
OSs	Organizações Sociais
PAS	Política de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PL	Partido Liberal
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSC	Partido da Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**	13
2	**O MAGNETISMO DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL**	18
2.1	**Bases Conceituais**	18
2.2	**O Estado Brasileiro**	26
2.3	**A Proteção Social no Contexto de Contrarreforma do Estado: O caminho até o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)**	43
3	**AS PARTICULARIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA**	54
3.1	**Da Caridade à Política Pública**	55
3.2	**Os Desafios Contemporâneos**	66
4	**O MROSC NA ASSISTÊNCIA SOCIAL JABOATONENSE**	83
4.1	**A Assistência Social em Jaboatão dos Guararapes/PE**	83
4.2	**O MROSC e os produtos de sua efetivação no Jaboatão dos Guararapes**	93
4.3	**Entre o Legal e o Real, o que fica?**	106
5	**CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS**	113
	REFERÊNCIAS	116
	APÊNDICES	123
	APÊNDICE A – PLANILHA DE ANÁLISE DO EDITAL 01/2017	123
	APÊNDICE B- PLANILHA DE ANÁLISE DO EDITAL 01/2018	128
	APÊNDICE C- PLANILHA DE ANÁLISE DO EDITAL 01/2019	133
	APÊNDICE D- PLANILHA DE ANÁLISE DO EDITAL 02/2019	137
	APÊNDICE E- PLANILHA DE ANÁLISE DO EDITAL 03/2019	142
	APÊNDICE F- PLANILHA DE ANÁLISE DO EDITAL 02/2021	147

1 INTRODUÇÃO

O estudo aqui apresentado foi construído com o objetivo de analisar as (in)compatibilidades entre os editais de chamamento público para a área da Assistência Social, regulamentados pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), enquanto mediador da relação Estado e Sociedade Civil, e os preceitos dos marcos teórico-político e legal que instruem a oferta pública desta política. A busca pela realização de tal análise surge da observação dos desdobramentos práticos decorrentes das iniciativas de aplicação do referido marco regulatório e das correlações que perpassam tais iniciativas.

A aproximação com o objeto e assim a motivação inicial para realização deste estudo se dá em razão de atuação profissional no acompanhamento dos processos de pactuação entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) voltadas à execução dos serviços da Assistência Social no Jaboatão dos Guararapes - Pernambuco.

Além da experiência profissional, destacam-se os fatos de o município do Jaboatão dos Guararapes comportar o segundo maior contingente populacional do estado de Pernambuco, com uma população de 643.759 pessoas (IBGE, 2022), ficando atrás apenas da capital Recife, embora tenha uma extensão territorial maior que esta; bem como de o município protagonizar uma delicada combinação de alto desenvolvimento humano com alta desigualdade social, tendo sido apontado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2015, como o único em Pernambuco nesta condição, na qual, mesmo apresentando um elevado desenvolvimento humano (educação, longevidade e renda), não há redução no quadro das desigualdades sociais instaladas (IPEA, 2015).

O coeficiente entre o quantitativo populacional e a extensão do território municipal constitui-se enquanto elemento que evidencia a necessidade de descentralização das ações e expansão de sua oferta. Desta forma, identifica-se um ambiente propício para a formação de parcerias entre a administração pública municipal e as OSCs. A mais recente legislação que abarca este processo de formação de parcerias é o MROSC, compreendido a partir da Lei Federal 13.019/2014 e que passou a vigorar em todo território nacional em 23 de janeiro de 2016.

O MROSC foi fruto da articulação de diversas organizações, redes e movimentos sociais e teve a elaboração coordenada pela Secretaria Geral da Presidência da República, sua formulação se deu a partir da necessidade de estabelecer segurança jurídica às parcerias entre OSCs e Estado (ENAP, 2019).

Assim, o MROSC está situado dentro do movimento de repasse de responsabilidades que seriam do Estado para OSCs, o qual, por sua vez, é reflexo das manobras adotadas no âmbito do aparelho estatal para favorecimento dos interesses capitalistas dentro da lógica neoliberal, haja vista que a pactuação com as OSCs passa a compor o movimento de desvio do Estado no cumprimento de suas obrigações previstas na Constituição Federal de 1988 (CF/88), quando esta o coloca como executor das políticas sociais e que cabe à sociedade atuar como cogestora e fiscalizadora da execução dessas. Este movimento é compreendido por Montaño (2014) como a desresponsabilização do Estado e favorece a estratégia neoliberal de promover o afastamento do Estado da intervenção direta junto aos serviços voltados aos interesses coletivos e em paralelo a concentração de sua atuação em estratégias que melhor atendam às exigências do mercado, elemento norteador do ideário neoliberal.

Cabe aqui ressaltar que o período de início da obrigatoriedade do MROSC como norteador das parcerias em questão é marcado por uma efervescência política no país, a qual altera drasticamente a condução do Estado nacional e impacta fortemente na efetivação das políticas sociais, haja vista que o ano de 2016 é marcado pelo *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, e com ele a ascensão da direita à condução dos aparelhos de governo, que leva consigo a intensificação da lógica neoliberal, e abre as portas para o *ultraneoliberalismo,* materializada por reformas e arrochos aos direitos sociais e trabalhistas.

Ainda em 2016, o governo de Michel Temer, sucessor ao golpe parlamentar-midiático que foi o *impeachment* (Borges e Matos, 2020), consegue emplacar medidas de efetivo ataque ao financiamento das políticas sociais, a exemplo da Emenda Constitucional Nº 95, que congela os gastos públicos para tais políticas por um período de vinte anos.

A conjuntura política vivenciada no Brasil a partir das reviravoltas políticas iniciadas em 2016 coloca ainda mais em evidência a necessidade de criticar o impacto do MROSC na efetivação da Assistência Social, haja vista a fase ultraneoliberal em que o país se encontra e que reivindica mais "agressivamente' um modelo de política social diferente daquele aprovado na CF/88, em prol de atender à lógica do capitalismo imperialista. De modo que, a dimensão econômica do objeto aqui abordado está implicada nos interesses capitalistas que, por sua vez, estão calcados na lógica neoliberal, bem como no uso do fundo público como financiador das parcerias que são forjadas entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil, por meio do MROSC.

No que se refere ao âmbito político, tem-se a carga ideo-política que o movimento de pactuação representa no contexto da contrarreforma do Estado que, com o intuito de reestruturar e recompor a hegemonia burguesa, leva as políticas sociais a assumirem uma

nova feição que seja compatível com as atuais estratégias de acumulação (Montaño; Duriguetto, 2011).

Na perspectiva social, tem-se em evidência a centralidade da PAS no enfrentamento às expressões da questão social em sua pluralidade, contraposta ao movimento contemporâneo de sucateamento e desmonte desta, que, por sua vez, segue os *postulados neoliberai*s para a área social.

Soma-se ainda o fato de que o MROSC se trata de uma legislação relativamente recente e que se configura como uma temática pouco explorada sob a perspectiva crítica, de modo que ainda se mostra inexistente a análise de como os processos norteados por tal legislação na área da PAS são compatíveis ou não com os preceitos dos marcos teórico-político e legal que instruem a oferta pública dessa política, em especial no que tange à primazia da responsabilidade do Estado e à efetiva garantia dos direitos dos usuários.

Os elementos antepostos evidenciam que o presente estudo é capaz de trazer uma construção teórica inovadora ao permitir uma leitura crítica da atual configuração do "jogo" de responsabilidades entre Estado e Sociedade Civil e, assim, de como este jogo se reflete no cotidiano das políticas sociais, a partir das experiências da PAS. Leitura esta que também detém o potencial de refletir sobre a qualidade dos serviços oferecidos como meios para efetivação de direitos sociais e, assim, promove dados que subsidiem uma avaliação destes e sua capacidade de atendimento às demandas da população usuária.

Para tanto é que o presente estudo assume natureza exploratória, alicerçada nas bases do método materialista histórico-dialético, dispondo-se a seguir as categorias teórico-metodológicas de Marx, considerando aqui o potencial destas para adentrar à essência do objeto em questão, como evidencia Boschetti (2018), ao apontar que: a *Totalidade* é central no processo de compreensão do real significado do Estado Social na sociabilidade capitalista; a *Contradição* é uma característica do próprio Estado como expressão da tensa e contraditória relação entre a luta da classe trabalhadora e as necessidades de regulação estatal; e a *Mediação*, por sua vez, apresenta-se por meio dos direitos garantidos para a classe trabalhadora como mediações entre os interesses desta e os do modo de produção.

A construção, pautada em uma leitura dos fatos por meio de suas nuances singulares, mas que são reflexos da totalidade histórica aqui proposta, dá-se por meio da revisão de literatura, para aproximação com a temática, bem como com a aproximação aos conceitos e categorias que permitem abordar, esboçar e explicitar o objeto em perspectiva ontológica; conceitos estes que, ao longo da elaboração deste projeto se mostram extremamente pertinentes e imprescindíveis para a abordagem e análise crítica do objeto de pesquisa,

especialmente aqueles trabalhados por Gramsci (Estado Ampliado, Hegemonia, Consentimento Passivo e Consentimento Ativo, Aparelhos Privados de Hegemonia e Transformismo).

No que se refere à aproximação com o objeto, essa ocorre por meio de pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental; de modo que o levantamento dos dados se deu através de documentos de domínio público e de dados disponíveis em fontes públicas, tanto de esfera nacional quanto municipal, com foco especialmente nos editais de chamamento público publicados no sítio eletrônico do Diário Oficial do município do Jaboatão dos Guararapes e os instrumentos normativos de abrangência municipal que estejam relacionados ao MROSC e às parcerias decorrentes deste. Nas fontes consultadas, buscou-se os parâmetros e condições que perpassam o processo de formalização de parcerias, bem como as implicações de responsabilidades postas à administração municipal enquanto braço executivo do Estado e às OSCs.

Os resultados alcançados por meio das apreensões construídas neste estudo estão sistematizados em três capítulos, os quais estão organizados sob a perspectiva de realizar aproximações que se encaminhem para a abordagem do objeto em perspectiva de totalidade, de forma correlacionada com os fatores pelos quais é determinado.

Desta forma, é que no primeiro capítulo: **O magnetismo da relação Estado e Sociedade Civil** - são apresentados elementos teóricos e conceituais, os quais remontam desde a concepção primeira do que seria Estado até a categorização mais complexa deste enquanto produto da vida em sociedade, bem como da complexidade da compreensão e estruturação da Sociedade Civil; seguindo assim para os desdobramentos da estruturação do Estado brasileiro, levando em consideração as especificidades de sua formação sócio-histórica e concluindo com uma discussão acerca da proteção social no contexto de contrarreforma e os caminhos que desencadearam no MROSC.

O segundo capítulo: **As particularidades da Assistência Social brasileira** - é dedicado aos resgates históricos da Assistência Social, abordando sua origem ligada à caridade e à benemerência, os caminhos até seu reconhecimento enquanto política pública e os desafios de sua efetivação na conjuntura contemporânea.

No terceiro capítulo: **O MROSC na assistência social jaboatonense** - são abarcados a Assistência Social em Jaboatão dos Guararapes, desde sua germinação até a atual configuração, seguindo para análise dos movimentos de formalização de parcerias entre o poder público municipal e as OSCs por meio da análise dos editais de chamamento público e, com base nos dados alcançados, são tecidas reflexões acerca das compatibilidades e

incompatibilidades observadas entre os marcos legais norteadores da Assistência Social e do próprio MROSC com o que se observa no âmbito prático, na esfera da sua execução, reflexões estas que têm como base a leitura crítica do real a partir das aproximações teórico-conceituais realizadas.

Por fim, nas considerações conclusivas, estão contidas as apreensões mais gerais alcançadas pela análise crítica erigida por meio deste estudo, bem como reflexões quanto às suas potencialidades.

2 O MAGNETISMO DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

A compreensão de que Estado e Sociedade Civil não se trata de conceitos abstratos, mas que compõem produtos das relações sociais e, assim, suscetíveis às transformações destas decorrentes, é o passo inicial para a discussão proposta para este item; de modo que, para caracterizar tal compreensão, são abarcadas as bases conceituais que fundamentam o entendimento da relação constituída entre as categorias Estado e Sociedade Civil.

Enquanto produtos das relações sociais, tais categorias também estão suscetíveis às especificidades de cada sociedade e território. Desta forma é que a exposição das bases conceituais é seguida pela apreensão crítica da constituição do Estado brasileiro dentro da peculiaridade de sua formação sócio-histórica.

A formação sócio-histórica brasileira, por sua vez, apresenta desdobramentos que fazem da realidade nacional um exemplo claro das desigualdades decorrentes do modo de produção capitalista, a qual está calcada na precariedade das condições de sobrevivência da classe trabalhadora. Fato este que torna imperativa a necessidade de intervenção estatal a fim de dispor de mecanismos para manutenção da ordem social em paralelo aos padrões de acumulação.

Direcionada à compreensão de como tais mecanismos são aplicados na conjuntura nacional contemporânea é que a discussão construída neste capítulo tem como tópico final a abordagem da proteção social no contexto de contrarreforma do Estado.

2.1 Bases Conceituais

Ao longo da história, os indivíduos foram buscando formas de atender suas necessidades básicas de sobrevivência e, para tanto, despertaram um conjunto de contradições que resultou na complexidade da vida como a temos hoje, incluindo o próprio surgimento da vida em sociedade, através da ação do trabalho.

A afirmação anteposta está calcada nas construções teóricas marxistas de Antunes (2004), nas quais o autor defende a sociedade como sendo o produto das ações daquilo que chama de “homem acabado”, ou seja o indivíduo com desenvolvimento do cérebro e dos sentidos a seu serviço; crescente clareza de consciência; capacidade de abstração e de discernimento cada vez maiores, por estas habilidades desenvolvidas a partir da reação ao trabalho enquanto capacidade de manipulação da natureza, em prol da satisfação de suas necessidades, e a palavra, aqui compreendida pela construção de linguagens e formas de comunicação.

Dentro das apreensões de Antunes, evidencia-se – além do fundamento do trabalho - a centralidade da comunicação no processo histórico humano e da sociedade, haja vista que a partir da união da necessidade da troca de informações entre os indivíduos e a capacidade destes em tecer críticas aos fatos de seu cotidiano foram sendo tecidos termos, palavras e expressões que abarcam mais do que a nomenclatura de algo ou a transmissão de um pensamento, decorrentes da sua capacidade de condensar ideias e apreensões críticas essenciais à sociabilidade humana.

Corrobora com as reflexões até aqui expostas o fato de que no decorrer do processo de convivência em comunidade se desenvolve também o raciocínio, especialmente enquanto elemento fundamental para a manipulação da natureza em razão do atendimento de suas necessidades, já que, como aponta Marx (1818-1883), "agindo sobre a natureza externa e modificando-a por meio desse movimento, ele [ser social] modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza. Ele [ser social] desenvolve as potências que nela jazem latentes e submete o jogo de suas forças a seu próprio domínio" (Marx, 2017, p. 255). Com o desenvolvimento do raciocínio, vem também a capacidade crítica e a partir dela decorrem os questionamentos acerca da convivência da humanidade, incluindo aqueles ligados à governança.

A complexidade dos conceitos é tratada por Marx (2008) quando este os eleva à condição de *categorias*, as quais compreendem a expressão teórica do movimento histórico-concreto das relações de produção, já que, para o referido autor, as categorias "exprimem formas de vida, determinações de existência, e amiúde somente aspectos isolados dessa sociedade determinada" (Marx, 2008, p.265), enquanto os conceitos estariam ligados às sínteses das reflexões acerca da complexificação das relações sociais, de modo que, sendo unidade do diverso, ou seja, resultado de muitas determinações, sua apreensão imediata e palpável torna-se inviável. Em concordância com o posicionamento Marxista, compreende-se que tais categorias são produtos de construções teóricas em determinado tempo e espaço, dentro do movimento histórico da sociedade, e que a forma como hoje se apresentam materialmente é fruto dos processos de organização da vida social.

Neste ponto cabe o resgate de que os conceitos de Estado e Sociedade Civil foram e são frutos de apreensões críticas diversas ao longo da história[1]. De modo que, no período pré-moderno, destacam-se as elaborações teóricas acerca do que viria a ser o Estado, a partir da filosofia antiga com as obras de Platão (429-347 a.C.) e Aristóteles (384-322 a.C.). No entanto, a análise desses conceitos se limitava à perspectiva do político, ou seja, da figura que

[1] Assim concebidos a partir das reflexões marxistas de que os conceitos são representações de um todo concreto e vivo já determinado, de modo que aparecem no pensamento como o processo da síntese (Marx, 2018).

exercia as atividades de condução/regência da sociedade. A partir de Maquiavel (1469-1527), ocorrem os primeiros movimentos teóricos voltados para a política e as relações de poder político, como evidenciam Montaño e Duriguetto (2011, p. 21), ao afirmarem que "ele incorpora ao debate político uma distinção até então não considerada entre Estado e Sociedade Civil".

Na Idade Moderna, os autores que compunham a linha do contratualismo — Hobbes (1588-1679) e Locke (1632-1704) — concebiam a existência de um "estado de natureza", o qual é anterior à formação da sociedade, sendo estabelecido por meio de contrato natural firmado pela humanidade para que houvesse a criação de um Estado responsável por controlar os desejos humanos e promover a liberdade do mercado, tendo assim uma base mercantil e individualista, conforme afirma Coutinho (2011).

Ainda na lógica do firmamento de um contrato social e da existência de um "estado de natureza", Rousseau avança ao incorporar ao debate reflexões acerca da formação socioeconômica da sociedade e uma nova perspectiva de compreensão do indivíduo, como detalha Coutinho (2011), ao expor que:

> Em Rousseau (...) a concepção do indivíduo é distinta: para ele, as determinações essenciais do homem enquanto homem (inclusive o pensamento racional, a linguagem articulada sentimento moral) não são atributos naturais, pré-sociais, mas, (..) resultam precisamente do processo de socialização. Além disso, para Rousseau, a estipulação do contrato social não tem como meta a conservação de um mundo de indivíduos privados, garantido por uma esfera pública "especializada" e "separada", como em Hobbes e Locke; ao contrário, é algo que reorganiza a própria forma de articulação entre o público e o privado, de modo que a sociabilidade se torne um elemento constitutivo imanente ao próprio indivíduo: a vontade geral e o interesse comum não se impõem ao indivíduo como algo externo, mas são uma emanação possível de sua própria individualidade. (Coutinho, 2011, p. 17-18).

Ainda nas produções de Rousseau (1999), cabe destaque a vinculação que este estabelece entre a sociedade civil e a propriedade privada, ao afirmar que "o verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer isto é meu e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo" (Rousseau, 1999 *apud* Coutinho, 2011).

Hegel (1770-1831) identifica expressivo avanço na distinção indicada por Maquiavel, haja vista que passa a incorporar elementos de caráter econômico, jurídico e administrativo às concepções de Estado e Sociedade; o que para Coutinho (2011) representa a incorporação de elementos voltados à relação entre o universal e o individual do conceito, este autor compreende que:

> Para Hegel, como se sabe, a figura plena dessa universalidade autoconsciente— isto é, da vontade geral em-si e para-si — é o próprio Estado, considerado por ele como "realidade da ideia ética", "realidade da vontade substancial", "realidade da liberdade concreta" etc. Enquanto terceira e última figura da eticidade, o Estado lhe aparece como a superação dialética das duas primeiras figuras: a ordem estatal eleva a nível superior os momentos de universalização contidos na família e na sociedade civil-burguesa, mas ao mesmo tempo os conserva. E é precisamente nesse ponto que Hegel se situa claramente para além de Rousseau: enquanto este contrapõe como domínios reciprocamente excludentes a esfera do singular-privado (do *bourgeois*) e a do universal-público (do *citoyen*), cabendo ao segundo a tarefa de reprimir o primeiro, aquele tenta encontrar mediações que — já na esfera da "sociedade civil-burguesa" entendida como domínio do particular — iniciem o processo de formação de um universal para-si (autoconsciente). Com lucidez realista, Hegel observa: "Nem o universal tem valor e é realizado sem o interesse, a consciência e a vontade particulares, nem os indivíduos vivem como pessoas privadas, orientadas unicamente pelo seu interesse e sem relação com a vontade universal". (Coutinho, 2011, p. 47).

Os argumentos levantados por Hegel são aprofundados criticamente por Marx que, considerando a estrutura organizacional da Sociedade burguesa, passa a conceber o Estado enquanto um produto da sociedade civil e esta, por sua vez, seria moldada a partir do modo de produção dominante, já que, para o autor:

> formas de Estado não podem ser compreendidas a partir de si mesmas nem a partir do chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas enraízam-se, isso sim, nas relações materiais da vida, cuja totalidade Hegel, na esteira dos ingleses e franceses do século XVIII, resume sob o nome de "sociedade civil", e de que a anatomia da sociedade civil se teria de procurar, porém, na economia política. (...) na produção social da sua vida os homens entram em determinadas relações, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada etapa de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem determinadas formas da consciência social. O modo de produção da vida material é que condiciona o processo da vida social, política e espiritual (Marx, 1982).

Destaque-se, ainda dentro da obra de Marx, a compreensão por este inaugurada, de que o Estado está suscetível à transitoriedade do ser social, sendo esta inerente à natureza ontológica e, consequentemente, aos interesses da classe hegemônica, tal qual a sociedade civil.

As conclusões de Marx tornaram-se de extrema importância para a discussão do Estado moderno e sua relação com a sociedade, haja vista que o trabalho desenvolvido por ele se dá no seio da sociedade burguesa e, assim, sob a égide do Modo de Produção Capitalista, contexto este que pode ser apontado como a forma de sociabilidade mais complexa, até o momento.

Tal contexto, que tem como pilar principal a lógica da acumulação a partir da exploração da força de trabalho, em que aqueles que detêm os meios de produção, ou seja, a

burguesia detém o controle sobre todas as esferas da sociabilidade, inclusive do Estado, já que, “com a criação da grande indústria e do mercado mundial, a burguesia conquistou finalmente a dominação política exclusiva no moderno Estado parlamentar. Um governo moderno é tão-somente um comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa” (Marx; Engels, 2006, p, 27).

Marx inaugurou uma nova forma de conceber os estudos e as construções teóricas relacionadas à sociedade burguesa, tornando-se assim o precursor de toda uma tradição crítica que busca a apreensão do real a partir de uma perspectiva materialista, histórica e dialética. Entre os seguidores de tal tradição destaca-se Antônio Gramsci (1881-1937), haja vista seu olhar ampliado acerca do Estado, no contexto do capitalismo monopolista, o compreendendo como um produto da sociedade civil e da sociedade política que, através dos aparelhos hegemônicos de poder, consegue estabelecer o consenso entre os governados, a fim de manter o cenário de hegemonia burguesa.

Ao abordar o momento da sociedade que lhe era contemporânea, Gramsci não apenas ampliou a compreensão dos termos de Estado e Sociedade Civil, mas também lançou conceitos que permitem uma leitura crítica do real a partir das bases das produções de Maquiavel, Marx e Hegel e das atualizações ocorridas nas formas de sociabilidade e no modo de produção voltadas ao fortalecimento das investidas capitalistas. Frente à relevância que tais conceitos representam na apreensão da atual apresentação da relação Estado e Sociedade Civil é que estes serão detalhadamente expostos a seguir.

Para tanto, dá-se início a esta exposição com a base da relação aqui abarcada, haja vista, também, a centralidade das categorias Estado e Sociedade Civil no desenvolver dos demais conceitos lançados pela obra gramsciana. Desta forma, torna-se válido ressaltar a pluralidade de elementos que caracterizam o **Estado** para Gramsci, que, ao longo da sua obra, especialmente dos Cadernos do Cárcere (2022), o define como sendo “educador”, instrumento de “racionalização”, regulador e agente central de regulação das relações sociais, a fim de manter a “ordem” societária e assim detentor e/ou regulador de aparelhos de coerção e de hegemonia (aparato policial e militar, sistema judiciário, administrativo e legislativo, e dispositivos de formação de opinião pública, etc.), que permitem conduzir a sociedade.

Neste ponto reforça-se o entendimento do Estado como sociedade política e não apenas Governo, haja vista que a sua gerência vai para além dos limites dos aparelhos de governo. É na perspectiva de agente de conciliação de interesses de classes que aqui será adotada a seguinte definição:

> O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias "nacionais" isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com 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 dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo (Gramsci, 2022, p. 42).

No que diz respeito à **Sociedade Civil**, Gramsci é responsável por recriar tal conceito ao apresentá-lo como pertencente à superestrutura, de modo que é composta por organismos de dimensão privada da sociedade, com intervenção ativa na busca pela hegemonia e, assim, com potencial e capacidade de interferir no Estado.

Em relação ao que se compreende como **Hegemonia**, o comunista sardo apresenta este conceito ligado à capacidade de manipulação dos aparelhos de poder para beneficiamento de causas do grupo social dominante, este exercício de manipulação é evidenciado por Gramsci (2022):

> O exercício "normal" da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública — jornais e associações —, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados (Gramsci, 2022, p. 96).

Quanto à possibilidade de migração desta Hegemonia entre grupos sociais, o autor a expõe através da reflexão acerca da democracia dentro do sistema hegemônico ao apontar a existência desta entre “o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa este desenvolvimento favorecem a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente”. (*Ibid,* p. 287).

Ressalta-se o contexto em que se deu a construção da obra gramsciana, no qual o capitalismo monopolista encontrava-se fortalecido e o gérmen das relações de dependência entre nações já havia sido lançado, de modo que se tem uma manipulação dos aparelhos privados de hegemonia em prol do favorecimento não apenas de Estados nacionais, mas, também, em benefício das grandes potências mundiais. Neste cenário é que o autor, aqui destacado, aborda mais dois termos de extrema relevância para a compreensão das manobras que perpassam a relação entre Estado e Sociedade Civil, sendo estes o de **Conformismo Social** a ser compreendido como:

> Tarefa educativa e formativa do Estado, cujo fim é sempre o de criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a "civilização" e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e, portanto, de elaborar também fisicamente tipos novos de humanidade (*Ibid,* p. 23).

E o de **Transformismo**, que por sua vez trata-se de um "método para implantar um programa limitado de reformas, mediante a cooptação pelo bloco no poder de membros da oposição" (*Ibid,* p. 388-389), sendo sua materialização através da incorporação aos projetos hegemônicos de demandas das classes subalternas; o viés transformista está no fato de que, embora a mensagem seja de que tais demandas estão sendo atendidas, o que ocorre é a utilização destas como estratégias para atender aos interesses da classe dominante.

Este movimento é exemplificado por Fresu (2018), quando este aborda, a partir da obra de Gramsci, a política italiana no fim do século XIX; entre as reflexões apresentadas pelo autor está a de que os moderados[2] formavam uma classe social relativamente homogênea e assim sujeita a poucas oscilações, sendo tal característica atrelada ao fato de que estes, na condição de classe dominante, absorveram elementos advindos tanto de aliados quanto de inimigos, de modo que conseguiam unir a identidade do representado ao do representante.

As construções teóricas de Gramsci se caracterizam como bases essenciais para abordagem da atual materialização de tais conceitos no contexto do projeto societário capitalista contemporâneo, posto que "a leitura que o autor faz da relação Estado-Sociedade, cuja elaboração permite, além de rejeitar a concepção instrumental do Estado, compreender o jogo contraditório em que se movem as forças presentes na sociedade" (Amaral, 2010, p. 82).

Assim, os resgates teóricos antepostos demonstram que a discussão acerca dos conceitos de Estado e Sociedade Civil vem permeando a humanidade ao longo do seu processo histórico, de modo que se torna assertivo afirmar que estes se tratam de construções históricas passíveis de transformação, de acordo com os projetos societários em disputa e as manobras de atendimento das necessidades de expansão capitalista enquanto modo de produção dominante.

Acerca dessas transformações cabe o esclarecimento de que não se limitam à esfera da subjetividade, já que seus reflexos interferem diretamente nas intervenções promovidas através do Estado, desencadeando, assim, movimentos que compreendem verdadeiros processos de **reforma e contrarreforma** na estrutura estatal, os quais têm como motivação

[2] Quanto à composição deste grupo, o autor descreve que seus intelectuais "eram realmente expressão orgânica das classes superiores e, portanto, eram ao mesmo tempo intelectuais, organizadores políticos, empresários, grandes proprietários de terras" (Fresu, 2018, p. 8).

assegurar a rentabilidade do capital e, para tanto, desencadeiam pressões para uma refuncionalização do Estado.

A compreensão acerca da materialização de tais processos está detalhada na obra de Montaño e Duriguetto (2011), especialmente, quando estes apontam que:

> A chamada "reforma do Estado" funda-se na necessidade do grande capital de *liberalizar* — desimpedir, desregulamentar — os mercados. Assim, concebe-se como parte do *desmonte* das bases de regulação das relações sociais, políticas e econômicas. Portanto, tal reforma deixa claro que seu caráter não é um "ajuste positivo" de caráter meramente administrativo-institucional, apenas no plano político-burocrático, mas está articulada à reestruturação produtiva, à retomada das elevadas taxas de lucro, da ampliação da hegemonia política e ideológica do grande capital, no interior da reestruturação do capital em geral— tem assim um caráter político, econômico e ideológico (...). Tem por objetivo esvaziar diversas conquistas sociais, trabalhistas, políticas e econômicas desenvolvidas ao longo do século XX e, portanto, no lugar de uma "reforma", configura um verdadeiro processo de ***(contra)reforma*** do Estado[3] (Montaño e Duriguetto, 2011, p. 203).

A construção teórica dos autores supracitados corrobora com as conclusões de Behring (2008), quando a autora aponta que a **reforma** do Estado trata-se de um patrimônio da esquerda, já que este se fala de um termo que ganha sentido no debate do movimento operário socialista em suas estratégias para tornar a atuação estatal pautada na perspectiva da garantia de direitos, enquanto a **contrarreforma** está compreendida em o Estado ocupar uma posição mais distante do mediador civilizador, de modo que passe a cuidar, prioritariamente das condições gerais de reprodução do capital.

Acerca das funções do Estado, com base em leituras críticas amparadas no marxismo, cabe explicitar a possibilidade de manipulação deste em favorecimento de uma parcela ou outra da população, especialmente de modo a promover o fortalecimento capitalista de acordo com as especificidades do local e do momento histórico que aconteça, haja vista que, como já apontado anteriormente, a apresentação do Estado se ajusta ao processo de formação social, conforme já indicava Marx (2009):

> Às determinadas fases de desenvolvimento da produção, do comércio e do consumo correspondem determinadas formas de constituição social, determinada organização da família, das ordens ou das classes; numa palavra, uma determinada sociedade civil. A uma determinada sociedade civil corresponde um determinado Estado político, que não é mais que a expressão oficial da sociedade civil (Marx, 2009, p. 245).

Assim, a partir da perspectiva de Marx, é possível afirmar que cada Estado nação se apresenta conforme as suas bases sócio-históricas, daí a necessidade de apreendê-lo a partir de

[3] Grifos próprios dos autores.

suas especificidades, construídas pela singularidade de sua formação própria, histórico-concreta, em cada formação socioeconômica particular, a exemplo do Brasil.

2.2 O Estado Brasileiro

A compreensão de que o Estado é uma construção pautada nas relações sociais e assim suscetível aos seus processos de transformação, os quais, por sua vez, como indica Marx, estão subordinados à lógica dominante do modo de produção, faz com que a abordagem teórico-crítica deste precise ser situada dentro de um contexto histórico particular, posto que

> indivíduos determinados, que como produtores atuam de um modo também determinado, estabelecem entre si relações sociais e políticas determinadas. É preciso que, em cada caso particular, a observação empírica coloque necessariamente em relevo – empiricamente e sem qualquer especulação ou mistificação – a conexão entre a estrutura social e política e a produção (Marx, 1996, p.35).

De modo que, para chegar até as singularidades do Estado brasileiro contemporâneo, é preciso observar os elementos que marcam a trajetória da formação sócio-histórica da sociedade brasileira, a qual, por sua vez, está implicada diretamente com o capitalismo, já que as primeiras páginas de sua história foram construídas a partir das iniciativas de expansão do capitalismo mercantil, como aponta Mazzeo ao afirmar que:

> A expansão mercantil e consequentemente a descoberta e colonização do Novo Mundo podem ser inseridas no processo de acumulação originária de capitais, onde as colônias exercem um papel fundamental, constituindo-se como poderosas alavancas de concentração de capitais (...) a colonização da América e, consequentemente a do Brasil, está no bojo da própria expansão e sedimentação do capitalismo (Mazzeo, 1988, p. 06).

O papel fundamental das colônias apontado na citação acima se encontra detalhado em *O Capital* de Marx (2017), considerando que nesta obra o autor apresenta um apanhado histórico de como a colonização caracteriza a aurora da era da produção capitalista, tendo em vista que, através das expropriações violentas cometidas pelas metrópoles europeias contra a população nativa das colônias, tinham-se momentos fundamentais à acumulação primitiva, como evidenciado na afirmativa de que "os tesouros espoliados fora da Europa diretamente mediante o saqueio, a escravização e o latrocínio refluíam à metrópole e lá se transformavam em capital" (Marx, 2017, p. 823).

Desta maneira, sendo a sociedade brasileira fruto de um intenso processo de colonização aos moldes europeus, posto que as primeiras páginas de sua história estão

vinculadas à chegada dos portugueses no ano 1500, soma-se as características fundamentais à prática constante de segregação entre grupos populacionais (população indígena e escravos, inicialmente), instituindo assim a desigualdade como uma marca brasileira, desde suas bases de formação social, as quais se reproduzem até os dias contemporâneos, tanto metamorfoseadas, como no caso da conversão da escravização em racismo estrutural, quanto expandidas a novas dimensões, como as desigualdades regionais e as desigualdades entre o campo e a cidade, dentre outras.

Assim, pode-se afirmar que a colonização fez deste país uma extensão da vida europeia, o que reflete diretamente na construção da superestrutura brasileira e de sua nacionalidade, que passam a ser marcadas como "uma sociedade conservadora e rígida, cuja classe dominante (...) nasce subordinada, econômica e ideologicamente, aos centros avançados do capitalismo mundial*"* (Mazzeo, 1988, p.13).

O lugar ocupado pelo Brasil dentro da expansão capitalista atribuiu a este a característica de ser uma nação agroexportadora que produzia para manter as condições de expansão econômica de Portugal, sua metrópole colonizadora; para tanto, adotou-se como padrão produtivo o "latifúndio de monocultura extensiva tendo em vista a exportação, que permaneceu inalterado e, durante boa parte de nossa história, hegemônico, dando o tom do lugar que o Brasil iria ocupar na divisão internacional do trabalho capitalista" (Santos, 2008, p. 58-59).

O fato de já ter sido colonizado durante a fase da decadência do Modo de Produção Feudal, no seio da acumulação primitiva do capital e para os fins de consolidação do Modo de Produção Capitalista, já sinaliza que não houve no país a vivência do feudalismo, nem do "burgo" característico do mundo medieval e que tinha como típicos moradores os burgueses, o que leva ao fato que o burguês já surge no Brasil como uma entidade especializada dentro do circuito de produção e acumulação de capitais, através das iniciativas mercantis (Fernandes, 2020).

Desse modo, no período anterior à independência, ou seja, quando o Brasil ainda se tratava de uma colônia portuguesa, o que se tinha era uma servidão geral à coroa, na qual até as figuras que representavam certo "poder" a ela estavam subordinadas, como deixa claro Fernandes (2020), ao apontar a função dos senhores de engenho no processo de produção no período colonial.

> Para o senhor de engenho, o processo reduzia-se, pura e simplesmente, à forma assumida pela apropriação colonial onde as riquezas nativas precisavam ser complementadas ou substituídas através do trabalho escravo. Nesse sentido, ele ocupava uma posição marginal no processo de mercantilização da produção agrária e

> não era nem poderia ser o antecessor do empresário moderno. Ele se singulariza historicamente, ao contrário, como um agente econômico especializado, cujas funções construtivas diziam respeito à organização de uma produção de tipo colonial, ou seja, uma produção estruturalmente heteronômica, destinada a gerar riquezas para a apropriação colonial. (...) O que ele realizava como excedente econômico, portanto, nada tinha que ver com o "lucro" propriamente dito. Constituía a parte que lhe cabia no circuito global da apropriação colonial (Fernandes, 2020, p. 32-33).

A partir da independência do país, datada de 1822, é que haverá abertura para a formação de uma burguesia nacional, tenha-se em consideração que este marco histórico vai propiciar a valorização social do alto comércio e, assim, a formação de uma rede de serviços ligada a um Estado nacional e, consequentemente, ao desenvolvimento urbano. Cabe aqui apontar as condições históricas que levaram à emancipação nacional, sendo estas relacionadas à crise geral do mercantilismo e à impossibilidade da coroa em reimplantar o exclusivo colonial no Brasil, em um contexto em que a colônia se encontrava em constante expansão, causando o enfraquecimento político da metrópole em meio à crise do sistema colonial e à subordinação aos interesses do capitalismo britânico (Mazzeo, 1988). Assim, a Independência é compreendida por Florestan Fernandes (2020) como sendo a primeira grande revolução social que se operou no Brasil e o momento no qual se instaura a formação da sociedade nacional.

A relevância deste momento histórico está ligada à sua capacidade de viabilizar movimentos sociais próprios da sociedade brasileira, tendo em vista que, por meio destes, foram materializados "decisivos processos como a ruptura com a homogeneidade da aristocracia agrária, ao lado do surgimento de novos agentes econômicos, sob a pressão da divisão do trabalho, na direção da construção de uma nova sociedade nacional" (Behring, 2008, p. 91).

Para tanto se pode afirmar que a Independência reside no fato de que o poder deixa de exercer-se de fora para dentro, para "organizar-se a partir de dentro", bem como cria as condições para o florescimento do espírito burguês. No entanto, os interesses que a perpassam, os quais têm relação direta com a manutenção do processo de acumulação e da organização da sociedade em classes, mantiveram o entrosamento com o mercado externo, do que decorre uma não-equiparação entre autonomização econômica e autonomização política; e provocaram a ausência de compromisso com qualquer defesa mais contundente dos direitos do cidadão, por parte das elites econômico-políticas (Behring, 2008). Esses elementos estão sinalizados na obra de Florestan Fernandes (2020), quando este já apontava para o fato de a Independência pressupor um elemento puramente revolucionário, e, outro elemento, especificamente conservador.

> O elemento revolucionário aparecia nos propósitos de despojar a ordem social, herdada da sociedade colonial, dos caracteres heteronômicos aos quais fora moldada, requisito para que ela adquirisse a elasticidade e a autonomia exigidas por uma sociedade nacional. O elemento conservador evidenciava-se nos propósitos de preservar e fortalecer, a todo custo, uma ordem social que não possuía condições materiais e morais suficientes para engendrar o padrão de autonomia necessário à construção e ao florescimento de uma nação (Fernandes, 2020, p. 52).

Neste cenário, o recém-nascido Estado nacional é visto como "meio de internalizar os centros de decisão política e institucionalizar o predomínio das elites dominantes" (Behring, 2008*,* p. 92). Desta forma, percebe-se a intencionalidade de ruptura com a lógica colonial sem tornar o poder compartilhado, o que evidencia a prática da **revolução passiva** desde as primeiras páginas da história nacional, sendo esta compreendida como sendo resultado de:

> acordo firmado pelo alto entre antigas e novas classes dominantes visando transformações na base econômica que excluam as classes subalternas da participação ativa na vida política. Ao mesmo tempo em que opera este estilo de transformação conservadora, os processos de revolução passiva fazem concessões sociais – parciais e focalizadas – por conta da pressão espontânea e limitada dos dominados (Castelo, 242, p. 2013)

Ainda sobre a revolução passiva, cabe incorporar a compreensão construída por Fresu, a partir da produção gramsciana, de modo que o autor a caracteriza como uma forma de "modernização autoritária, nas quais as reformas são realizadas através da passividade forçada das grandes massas populares, com o objetivo preciso de consolidar a ordem social e sair das situações de crise" (Fresu, 2018, p. 3).

Assim, o manejo do Estado fica centrado nas mãos daqueles que já controlavam a produção nacional e que o usavam como instrumento de manutenção de seus interesses próprios, os quais, por sua vez, estavam centrados na manutenção da cultura exportadora, o que deu continuidade ao caráter dependente da nação, já que sua produção estava organizada para atender às demandas de outro país.

A expansão da cultura do café no Brasil é o primeiro passo para um ciclo de mudanças na estrutura produtiva, e, consequentemente, na concepção do Estado nacional, posto que acelera a acumulação capitalista local à medida que se expande de tal forma que os capitais antes encaminhados para a metrópole passam a ser investidos na produção cafeeira e, assim, a economia nacional torna-se mais moderna e dinamizada, simbolizando os primeiros passos para o processo de modernização da produção nacional. Neste contexto, a mão de obra escrava contida no país torna-se inadequada para a demanda de trabalho, abrindo espaço para o trabalho assalariado, que, no entanto - como desdobramento do traço colonial-escravista e

das condições de retardatário, periférico e dependente, no âmbito do sistema mundial do capital – carrega a marca da "superexploração da força de trabalho[4]" (Carcanholo, 2008).

No âmbito político, a cultura do café teve interferências decisivas, haja vista que o crescimento da força da burguesia brasileira frente a tal produção levou à queda do Império. Destaca-se o fato de que este movimento, assim como o de ruptura com a metrópole, deu-se longe da organização da massa popular, ou seja, voltado para atender aos interesses dos "barões do café", tendo em vista que "a concentração de capitais de produção agrária acaba financiando o desenvolvimento de indústrias e de atividades econômicas que irão, posteriormente acirrar novas contradições no seio das classes detentoras de poder e criar situações para a alteração da hegemonia no aparelho do Estado" (Mazzeo, 1988, p. 27).

Este padrão de condução do país a partir da produção do café leva à modernização da produção que tendencialmente decorre na evolução para o padrão industrial. Processo evolutivo este que desencadeia a "*Revolução Burguesa",* em 1930, a qual denota um conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas que só se realizam quando o desenvolvimento capitalista atinge o clímax de sua evolução industrial[5] (Fernandes, 2020). A partir deste momento, surge uma nova burguesia e assim um novo proletariado, uma vez que o desenvolvimento industrial acarreta o deslocamento dos centros de poder das áreas rurais para as urbanas, além de que data neste período uma mudança na forma de intervenção do Estado, que passa a assumir responsabilidades na expansão e fortalecimento da industrialização.

A mudança no padrão de intervenção do Estado está atrelada ao fato de que a burguesia nacional, agora mais fortalecida, assume novas formas de intervenção no âmbito estatal. Como aponta Fernandes (2020), ao traçar elementos que levam à unificação da burguesia e do Estado no plano político, haja vista que,

> As próprias "associações de classe", acima dos interesses imediatos das categorias econômicas envolvidas, visavam a exercer pressão e influência sobre o Estado e, de modo mais concreto, orientar e controlar a aplicação do poder político estatal, de acordo com seus fins particulares. Em consequência, a oligarquia não perdeu a base de poder que lograra antes, como e enquanto aristocracia agrária; e encontrou condições ideais para enfrentar a transição, modernizando-se, onde isso fosse inevitável, e irradiando-se pelo desdobramento das oportunidades novas, onde isso fosse possível.

[4] Este conceito é compreendido como uma das formas que, nos países dependentes, o capital adota para expandir sua capacidade de acumulação, que, por sua vez, implica no "acréscimo da proporção excedente/gastos com força de trabalho, ou a elevação da taxa de mais-valia, seja por arrocho salarial e/ou extensão da jornada de trabalho, em associação com aumento da intensidade do trabalho" (Carcanholo, 2008, p. 256).

[5] Cabe destaque ao fato de que tanto a industrialização restringida empreendida na década de 1930, pela ditadura Vargas, quanto a industrialização pesada da Ditadura Civil-Militar, do período 1964-1985, se constituíram em eventos de "modernizações conservadoras", mantendo os traços da economia agroexportadora colonial.

> O efeito mais direto dessa situação é que a burguesia mantém múltiplas polarizações com as estruturas econômicas, sociais e políticas do país (Fernandes, 2020, p. 256).

Neste momento histórico, a burguesia brasileira conquistou poder ao mudar seu relacionamento com a esfera política e o funcionamento do Estado; também mudou sua capacidade de relacionamento com o capital financeiro internacional e com a intervenção do Estado na vida econômica, ganhando maior controle da situação interna e maior flexibilidade na fixação de uma política econômica destinada a acelerar o desenvolvimento (*Idem)*.

O período de 1937 a 1945 representou um salto para a economia brasileira, a qual viu seu número de exportações aumentar expressivamente no cenário da Segunda Guerra Mundial, fato que fez a burguesia sentir-se mais forte, sendo capaz de assumir a condução do Estado e deixando assim de apoiar o governo Vargas, que, a partir das pressões que vinha sofrendo (incluindo aqui os movimentos populares), convoca, em 1945, um processo eleitoral, o qual levou à eleição de Eurico Gaspar Dutra que já inicia seu governo com a convocação de uma nova constituinte, da qual resultou a Constituição Federal de 1946.

Os fatos ocorridos no Brasil são reflexos dos acontecimentos ocorridos na universalidade do sistema mundial do capital, já que, como aponta Ianni (1974), a Segunda Guerra Mundial não se encerrou em 1945, pois as contradições dela decorrentes foram de tamanha intensidade que levaram os governos de países dominantes e subordinados a traçarem novos acordos e alianças. O autor aponta ainda que foi neste contexto de reformulação de relações entre as nações que os Estados Unidos conseguiram se consolidar como liderança do capitalismo mundial, o que levou as nações dependentes a um processo de reorientação e redefinição de seus papéis na organização internacional capitalista. Nesta conjuntura diversos governos de países dependentes se viram pressionados a aderir às políticas de industrialização, com vistas ao enquadramento na forma como estavam sendo tecidas as relações econômicas ao redor do globo, bem como em resposta às pressões internas pela dinamização e diversificação da economia.

O contexto acima descrito desencadeou o que Behring e Boschetti apontam como sendo um processo de acumulação acelerada de capital no pós-1945, o qual é caracterizado como sendo decorrente da:

> expansão da demanda efetiva, altas taxas de lucros, elevação do padrão de vida das massas no capitalismo central, e um alto grau de internacionalização do capital, sob o comando da economia norte-americana, que sai da guerra sem grandes perdas físicas e com imensa capacidade de investimento e compra de matérias-primas, bem como de dominação militar (Behring e Boschetti, 2011, p. 88).

Cabe destacar ainda que tal processo ganhou condições de expansão através do fortalecimento da lógica Fordista de produção e organização das relações sociais, como aponta Gramsci (2008), ao estabelecer uma relação entre o *Americanismo* e o *Fordismo,* posto que defenda a formação de um novo sujeito trabalhador, a partir da reformulação das relações sociais de produção, já que a proposta de produção em massa para o consumo em massa remonta às estruturas de base do processo produtivo.

A compreensão dos instrumentos utilizados pelos Estados Unidos para propagação da nova lógica de produção, da forma de organização das relações sociais que se dão através desta e assim da sua consolidação enquanto economia dominante está contida na obra de Ianni (1974), quando o autor aborda a "doutrina da interdependência das nações das Américas", lançada pelo referido país, sob o pretexto da "segurança hemisférica", o que levou ao aprofundamento da dependência das economias latino americanas. Para o enrobustecimento de sua condição privilegiada na nova organização do capitalismo mundial, a nação norte-americana contou com a criação dos órgãos financeiros multilaterais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial), que atuaram na reelaboração das relações entre os Estados capitalistas. Acerca dos objetivos da atuação de tais órgãos, Ianni os aponta como sendo:

> Reconstruir os sistemas econômicos atingidos pela guerra, nos quadros da hegemonia norte-americana; recompor e dinamizar os fluxos de comércio internacional; reorganizar e estabilizar os sistemas financeiros mundial e nacionais, com base no *dollar*; abrir novas fronteiras para investimentos isolados, associados e combinados nos países dependentes; evitar ou controlar crises econômicas que pudessem propiciar a transição para o socialismo (Ianni, 1974, p. 91).

No cenário anteposto, especificamente na década de 1950, marcada pelo pós-guerra, a burguesia nacional não tinha condições de arcar com os investimentos necessários à sua adaptação ao cenário e às imposições mundiais; desta forma, coube ao Estado arcar e disponibilizar as bases necessárias, já que este passa a ocupar três tipos de funções: a criação de condições gerais de produção, a repressão às ameaças ao modo de produção e acumulação, e a integração das classes subalternas e legitimação da ordem (Montaño; Duriguetto, 2011); podendo ser exemplificado pela realidade nacional a partir da expansão, forçada pela burguesia, de estatais atuantes em áreas fundamentais ao desenvolvimento industrial. Assim, têm-se as bases para o avanço do capitalismo de monopólio no país, principalmente no governo de Juscelino Kubitschek, que estabelece a entrada de capital internacional, o que se dá em concordância com a nova configuração do capitalismo mundial.

A forma de governo adotada por Juscelino Kubitschek traz para o país uma profunda crise inflacionária e um expressivo endividamento, cabendo aos governos posteriores encontrar uma forma de estabilizar a economia nacional. Somam-se ainda os conflitos decorrentes na necessidade de equilibrar os interesses internos e externos que vieram atrelados ao capitalismo monopolista, já que, de um lado, existia a necessidade de honrar com as garantias oferecidas ao capital estrangeiro aqui investido e por outro lado era lidar com as pressões da classe trabalhadora que reivindicava por um pacto social para a concretização do Brasil republicano (Behring, 2008).

O governo de Jânio Quadros não teve sucesso em tal propósito e João Goulart, com seu movimento de aproximar as esquerdas e buscar o caminho do consenso, representou uma ameaça aos interesses burgueses (especialmente na manutenção da abertura para capitais internacionais), motivando assim a burguesia a recorrer à sua estratégia já conhecida de recurso à ditadura, mais uma vez, pela via bonapartista[6], levando ao golpe militar de 1964, quando não mais um indivíduo, mas sim uma instituição, o exército, deveria zelar pelos interesses populares burgueses (Mazzeo, 1988).

A abordagem de Behring, a partir das construções teóricas de Fernandes, sobre o golpe de 1964, evidencia o fato de este ter sido apontado como "solução" para os conflitos vivenciados pelo país, posto que permitisse:

> a aglutinação da burguesia em torno de uma contra-revolução autodefensiva, que veio para resolvê-los - pela força - e desencadear a aceleração e o aprofundamento da acumulação capitalista no Brasil. Com a opacidade do regime militar, abriram-se novas condições para as elites associarem-se mais intimamente com o ***capital financeiro***, reprimirem a subversão da ordem e se apropriarem literalmente do Estado, num contexto de crescimento acelerado e sob controle (Behring, 2008, p. 102).

A lógica da burguesia nacional leva, a partir de 1968, ao chamado milagre econômico, pautado no domínio do capital financeiro na direção da economia nacional já internacionalizada, tendo em vista que "o Estado converteu-se em captador de poupança externa e base de internacionalização da economia brasileira, em consonância com os interesses de classe que representava" (*Idem,* p. 105). E mais uma vez se vê a superestrutura nacional ser funcional àqueles que detêm o controle sobre a produção nacional e, assim, àqueles que verdadeiramente controlam a circulação de capitais.

---

[6] A estratégia bonapartista, recorrente no Brasil desde os episódios da independência; do golpe da maioridade e da ditadura Vargas, por exemplo, consiste na delegação das decisões sobre os rumos do país a um indivíduo ou a um grupo político, com o objetivo tácito ou explícito de inviabilizar a participação popular nessas decisões (Mazzeo, 1988).

A concentração de capitais é agora mais livre e se faz sob um brutal arrocho salarial, posto que "o privilégio dos monopólios internacionais ocasionava uma progressiva pauperização das massas trabalhadoras" (Mazzeo, 1988, p. 50). O descompasso entre a produção e o consumo provocou o fracasso do milagre econômico, o recrudescimento do endividamento externo e a socialização da dívida dos setores privados pelo setor público (no Brasil cerca de 70% da dívida externa de empresas privadas passou a ser estatal) e como forma de enfrentamento à crise financeira, o Brasil optou pela emissão de títulos da dívida, o que acarretou na elevação dos juros e a expansão da inflação (Behring; Boschetti, 2011); os reflexos de tal decisão afetaram fortemente a classe trabalhadora.

> Os efeitos da crise do endividamento foram muitos: empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente no seu país mais rico, o Brasil; crise dos serviços sociais públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição a não expansão dos direitos; desemprego; agudização da informalidade da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas. Ou seja, características regionais preexistentes à crise da dívida foram exacerbadas no contexto dos anos 1980, quando a estagnação chega à periferia, fazendo cair os índices de decrescimento deslegitimando os governos militares e dando fôlego às transições democráticas, tendo como sua maior expressão o endividamento (Behring; Boschetti, 2011, p. 139).

Nesse contexto, o proletariado nacional, por sua vez, vê-se sem condições de acessar os itens básicos de sua sobrevivência, o que desperta na massa popular o interesse em se organizar e assim representar uma oposição à ditadura. São os movimentos proletários, especialmente o das "*Diretas já*", que ao levantarem a bandeira da redemocratização levam ao fim da ditadura militar em 1985, bem como à Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte, cuja principal reivindicação estava direcionada à incorporação dos pleitos populares, especialmente àqueles voltados à garantia de direitos sociais, na nova Constituição em construção.

Cabe neste ponto resgatar os elementos apontados por Badaró acerca da conjuntura vivenciada neste período de efervescência na história nacional:

> Na década de 1980, em especial no período do governo Sarney (1985-1989), essas disputas se refletiram nas variações da política econômica (entre a "ortodoxia" e a "heterodoxia" dos planos de contenção da inflação) e numa certa polarização entre, por um lado, frações industriais em busca de uma "nova" saída desenvolvimentista e, por outro, os advogados dos "ajustes" neoliberais que já imperavam mundo afora. Nada que abalasse, entretanto, a unidade para garantir um processo de transição do regime controlado pelo alto, contendo as lutas sociais que emergiram em larga escala naquele contexto (Badaró, 2018, p.82).

Os elementos apontados por Badaró evidenciam os interesses em conflito naquele período, interesses estes que foram responsáveis por expressivas mudanças no Estado

brasileiro. A presença destes interesses é sentida na Constituição Federal de 1988, que, como apontam Berhing e Boschetti (2011), foi uma grande arena de disputas, as quais resultaram em uma Carta Magna híbrida entre o velho e o novo, programática e eclética, além das várias aberturas para legislações complementares que denotam fragilidade quanto à efetivação de suas provisões.

A manutenção do padrão de dependência que vem se mantendo ao longo da história nacional é reforçada nos anos de 1990, momento este em que o país enfrentava uma séria desestabilidade econômica e estava derruído pela inflação e pelo desemprego. Neste contexto é que a hegemonia neoliberal encontra o fermento para sua expansão no país, ao apresentar-se como uma alternativa para enfrentamento aos conflitos vivenciados internamente, os quais estavam ligados à paralisação pelo baixo investimento privado e público; à falta de uma solução consistente para o problema do endividamento; e a gravíssima condição social enfrentada pela população nacional (Behring; Boschetti, 2011).

Neste ponto é importante refletir acerca do próprio neoliberalismo, tendo em vista que a chegada deste, nos anos de 1990, inaugura uma série de tendências de "ajustes" ou "contrarreformas" que reverberam sobre o Estado e a sociedade brasileira até a contemporaneidade. De modo que, a partir das produções de Cislaghi (2020), o neoliberalismo trata-se de uma referência ao período neoliberal do capitalismo, no qual os Estados tinham participação restrita na economia que supostamente tendia ao equilíbrio por meio de sua "mão invisível", já a hegemonia do neoliberalismo como orientação para os Estados é decorrente de uma de suas características essenciais: a retomada da hegemonia do capital financeiro no comando das economias.

Cabe aqui o esclarecimento de que se trata "contrarreformas" pelo fato de que as reformas que impactaram a estrutura do Estado brasileiro correspondem às transformações oriundas dos movimentos sociais dos anos de 1980, os quais, como apontado anteriormente, foram combustível para a destituição do governo ditatorial e a formulação de uma nova estrutura estatal, na qual a sociedade fosse agente atuante em modelo de cogestão. A análise dos fatos deste período leva Raichelis (2000) a afirmar que houve uma *redescoberta da sociedade civil*, já que, para a autora, na década de 1980,

> o Brasil foi palco de um processo de revitalização da sociedade civil, que, na luta pela democratização, colocou em xeque não apenas o Estado ditatorial, mas a rede de instituições autoritárias que atravessava a sociedade e caracterizava as relações entre os grupos e as classes sociais. Aquela década foi a arena de amplo movimento de conquistas democráticas que ganharam a cena pública: os movimentos sociais organizaram-se em diferentes setores, os sindicatos fortaleceram-se, as demandas populares ganharam visibilidade, as aspirações por uma sociedade justa e igualitária

> expressaram-se na luta por direitos, que acabaram se consubstanciando na Constituição Federal de 1988, com o reconhecimento de novos sujeitos como interlocutores políticos (Raichelis, 2000, p. 72).

No entanto, os fatos acima expostos evidenciam que o principal produto de tais mobilizações, a CF 88, trouxe diversos traços da natureza dependente da sociedade brasileira e traços da influência neoliberal, o que denota a existência de uma prática transformista, em que as demandas populares foram incorporadas, mas não na perspectiva de promover enfrentamento real às expressões da questão social e sim de estabelecer consensos voltados à manutenção da hegemonia capitalista. Esta manobra, que se caracteriza como uma ofensiva à consolidação de direitos sociais, é detalhada por Mota (2010), quando esta evidencia que em uma sociedade com um modelo de seguridade social ainda imaturo, como é o caso da brasileira, este movimento deve ser creditado:

> Às condições particulares sob as quais a burguesia brasileira, associada ao grande capital transnacional, incorporou à sua ordem as necessidades sociais dos trabalhadores, particularmente a partir dos anos 1990, substituindo os mecanismos coercitivos por persuasivos, após grandes embates políticos dos anos de 1980, e inaugurando novas táticas e estratégias de dominação;
> À conjuntura econômica e política do período, cujos ajustes macroestruturais, determinados pela inserção subalterna do Brasil na economia internacional, ocasionaram os arranjos da restauração capitalista, implicando na reestruturação produtiva, nos rumos da política econômica, na reforma do Estado e, enfaticamente, nas injunções dos organismos financeiros internacionais que impuseram as contrarreformas sociais de cunho neoliberal (Mota, 2010, p. 138-139).

As reflexões traçadas por Mota trazem os elementos a partir dos quais o *neoliberalismo ortodoxo,* que encontra solo fértil nos governos de Fernando Collor (1990 a 1992) e Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 a 2002), evidencia suas principais marcas: o reforço à heteronomia; o acirramento das desigualdades sociais; a concentração de renda; o desemprego estrutural, com aumento expressivo do setor informal e a redução dos gastos sociais (Silva, S. *et.all*, 2017, p. 60); somam-se ainda a estas marcas a já citada superexploração da força de trabalho e o afastamento do Estado das suas responsabilidades para com a execução dos serviços públicos.

Um grande instrumento para materialização dos princípios ortodoxos do neoliberalismo foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE)[7], apresentado em 1995, que, entre as justificativas para sua implantação, defendia ser "necessário reconstruir o Estado, de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas

[7] Ao realizar uma análise crítica do documento, Behring o aponta como sendo "um conjunto de medidas fundamentais para o projeto da contrarreforma justificadas em nome de uma inserção global competitiva da diminuição da dívida pública e da mobilização de recursos para a intervenção na área social" (Behring, 2008, p. 228).

também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais" (Brasil, 1995, p. 55-56) e para tanto trazia a privatização e a redução da intervenção estatal disfarçadas em seus argumentos ao defender que a *(contra)*[8]reforma proposta significaria:

> tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas do Estado, através da 'transformação' das autarquias em 'agências autônomas', e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: 'as organizações sociais' (*Idem,* p. 56)

Torna-se válido um destaque acerca do lugar dispensado às políticas sociais dentro das "reformas estruturais" propostas pelo Plano Diretor acima citado, lugar este que, a partir da prerrogativa de que a revisão dos direitos previstos na Constituição levou à perda ou restrição do acesso às políticas de seguridade social, bem como sob as vestes do ajuste fiscal, levou a arrochos no financiamento da seguridade social. Medidas estas que se materializaram sob o **Programa de Publicização**, sendo este o caminho pelo qual se traça uma nova arquitetura na forma de se executar a política social em âmbito nacional, na qual são fortalecidas as tendências neoliberais para as políticas sociais: privatização, focalização, descentralização e financeirização, já que o referido programa remete à:

> implementação da seguridade ao mundo privado, a ser assumida por agências e organizações sociais, na qualidade de atividades não exclusivas do Estado. Nesse processo de redesenho institucional, sob o argumento do equilíbrio fiscal, mas também da busca de eficácia, destacou-se o repasse dos serviços sociais para entidades públicas não-estatais, por meio do projeto das organizações sociais, ao lado da terceirização de atividades, contando com o chamado "terceiro-setor" e até com a mobilização do voluntariado (Behring, 2008, p. 255)

O trecho acima transcrito evidencia argumentos usados para que o Estado neoliberal faça aberturas para o capital dentro das políticas sociais, considerando que, como aponta Granemann (2012), a bandeira da eficiência é levantada como uma fragilidade do serviço público a ser solucionada com a transferência da responsabilidade por sua execução para o setor privado. Desta forma, tem-se a materialização da transferência do fundo público em favor da acumulação capitalista.

Ao afastar do Estado a responsabilidade pela execução dos serviços sociais o PDRE apresenta-se como anticonstitucional, haja vista que infringe as previsões contidas na Carta

---

[8] O termo contra adotado faz referência à construção de Elaine Behring (2008), a qual, a partir de reflexões críticas elaboradas pela revisão histórica e teórica dos anos de 1990, compreende o PDRE como um marco no processo de desmonte aos avanços conquistados pelas mobilizações sociais na década de 1980, já que para a autora "sua intervenção de maior fôlego e largo prazo foi a implementação acelerada da estratégia neoliberal no país, por meio das chamadas reformas estruturais, na verdade o início da contrarreforma neoliberal no país" (Behring, 2008, p. 151).

Magna. Complementa a série de infrações o "escanteio" dado ao controle social, já que em todo o plano são ignorados os conselhos setoriais paritários e deliberativos, previstos constitucionalmente, embora seja mencionado que tal controle existirá. Desta forma, evidencia-se a limitação da sociedade civil ao papel de executora de responsabilidades estatais e o Plano a desconsidera enquanto participante ativa dos processos de condução do aparelho estatal.

Outro marco que o PDRE representa para a realidade nacional é a materialização de um Estado atuante sob a perspectiva do **Gerencialismo**, posto que, através da bandeira do ajuste fiscal prima pela eficiência do aparelho estatal, elemento essencial no modelo gerencial. Neste modelo de administração, orientado para o *cidadão-cliente*, tem-se uma condução baseada nos resultados e nos processos, ficando em segundo plano os procedimentos utilizados para alcance dos resultados (Silva, A. 2010).

A leitura do lugar destinado às políticas sociais no Estado neoliberal evidencia como o capital se reinventa a cada nova crise, em busca da manutenção de seus padrões de acumulação, já que,

> À produção de mercadorias há que se agregar novos espaços para a inversão dessa monumental massa de recursos para a geração de novos montantes de lucro para o capital: a privatização das políticas sociais convertidas em 'serviços' é mais uma das instigantes alternativas mobilizadas pelo grande capital (Granemann, 2012, p. 53).

O impacto do neoliberalismo ortodoxo é bem resumido por Oliveira (2008), quando, ao fazer uma leitura do governo FHC, aponta este como sendo o período "onde o desmonte do Estado e o desmanche (...) do precário Estado de Direito Social encontraram não apenas sua maior efetivação, mas sua formulação mais peçonhentamente precisa" (Oliveira, 2008, p. 17).

O projeto neoliberal vem representar para o país uma nova perspectiva na condução das ações políticas e econômicas no âmbito nacional, à medida que - frente aos avanços democrático-populares da CF/88 - concede à burguesia a esperança para a continuidade de seu processo de acumulação; de modo que a opção neoliberal se materializa no país por meio da lógica de consensos, sendo estes de dois tipos o *ativo*, que atendia à burguesia por meio de uma estabilidade e da ideia de segurança econômica que permitisse o processo de acumulação de capitais, e o *passivo* concentrado em cooptar as lideranças das massas populares, concedendo-lhes o "menos pior" (Badaró, 2018) e recorrendo ao transformismo, lógica esta que recorreu aos recursos do aparelho estatal para criação das condições necessárias à sua efetivação.

A eleição de um governo liderado por um símbolo do movimento trabalhista nacional em 2002 é um exemplo claro desses movimentos neoliberais, o consenso e o uso do aparelho estatal, já que a chegada de Luís Inácio Lula da Silva ao cargo mais alto do executivo nacional vem como estratégia para conter a massa trabalhadora, a qual concebia a vitória nas eleições como uma forma de recuperar seu espaço na condução do Estado, que lhe fora cerceada pela agenda neoliberal, e, em paralelo, fornecer à burguesia as condições para a sua continuidade enquanto soberana na condução da economia nacional. Desta forma, a expectativa era de que o governo Lula (2003 a 2010) fosse capaz de orquestrar jogos de equilíbrio entre os interesses capitalistas e da classe trabalhadora, as mesmas expectativas foram estendidas ao governo de Dilma Rousseff (2011 a 2016).

No decorrer dos dois governos citados, especialmente nos dois mandatos de Lula, têm-se medidas populistas que impulsionam a aceitação deste por parte da classe trabalhadora, a exemplo da efetivação do Programa Bolsa Família (PBF), Programas de Crédito Estudantil e Programas Habitacionais, ao passo que, em prol dos interesses capitalistas, eram continuadas iniciativas de enfraquecimento das políticas públicas e de ataque aos direitos trabalhistas, haja vista que tais programas fortaleciam a tendência neoliberal de financeirização das políticas sociais.

As transferências monetárias, tão fortalecidas nos primeiros governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), quando realizadas aos usuários finais, alimentam o processo de acumulação capitalista, como aponta Granemann (2012), ao fazer uma análise do pagamento do Programa Bolsa Família e identificar que o valor do benefício passa a compor, ficticiamente, o conjunto de recursos das instituições bancárias e que é utilizado para compra de ações, títulos públicos, especulação para grandes investidores e aceleração da rotação de capitais, levando a autora à conclusão de que "o mesmo recurso do fundo-público que paga as bolsas-dinheiro é também o dinheiro utilizado no mercado de capitais e que movimenta as especulações", bem como de que a "financeirização do fundo público se presta fundamentalmente ao crescimento do capital, seja na sua forma produtiva, fictícia, como capital portador de juros ou sob outra forma" (Granemann, 2012, p. 55-56)

A funcionalidade dos governos que conduziram o país entre 2003 e 2016 aos interesses capitalistas é ratificada por Silva, S. (2017), quando a autora expõe que:

> os governos Lula e Dilma, no contexto de suas estratégias de governo "neodesenvolvimentista" – a despeito de terem sido eleitos na expectativa de uma refutação da agenda neoliberal ortodoxa – mantiveram as prerrogativas mais estruturais da agenda neoliberal ortodoxa e as benesses ao capital internacional (superávit primário; desregulamentação e abertura do mercado; manutenção dos

> juros mais altos do planeta; atração de Investimentos Estrangeiros Diretos, com altas remessas de juros e dividendos às sedes das empresas estrangeiras; 'estrangeirização' do solo nacional etc.) e deram continuidade às contrarreformas da Seguridade Social. (Silva, S. *et al.*, 2017, p. 61-62)

Observa-se então que a operacionalidade dos governos chefiados por Lula e Dilma resulta da aplicação das novas estratégias neoliberais para enfrentamento à crise capitalista. Neste contexto, o neoliberalismo adquire o seu formato *social-liberal*, que, para Castelo (2013), se configura como uma terceira via ao liberalismo ortodoxo e ao socialismo, de modo que há "uma tentativa de construção de um meio-termo no qual as duas concepções de mundo pudessem ter suas aspirações e interesses plenamente representados em uma suposta nova síntese" (Castelo, 2013, p. 27).

A idealização deste "novo" formato neoliberal, por sua vez, se materializa como um exemplo prático do conceito de *revolução passiva,* já que se trata do produto de acordos estabelecidos por chefes de governo sem a participação popular, mas com implicações diretas à grande massa que fica de fora dos acordos políticos. Bem como do conceito de *transformismo*, levando em consideração as formulações de Cislaghi (2020), amparadas na tese da "hegemonia às avessas" (Oliveira, 2010), segundo a qual os governos citados integram o movimento capitalista de fazer parecer que os dominados parecem dominar por estarem dirigindo as organizações do Estado, terem grandes bancadas no Parlamento e darem a "direção moral", quando na verdade são os dominantes que consentem a condução política por representantes dos dominados, desde que a "direção moral" não questione a exploração capitalista.

Cabe ainda a reflexão de que a cobrança por governos que praticassem políticas de "meio-termo" está alinhada à conjuntura mundial da crise capitalista, de modo que a solução estaria na redução do Estado social por meio de medidas de austeridade fiscal, as quais para Costa e Mara (2021) vão caracterizar o *austericídio estatal*, evento que se materializa "quando o Estado minimiza as políticas de proteção social estatal em função da viabilização do desenvolvimento econômico-financeiro." (Costa; Mara, 2021, p. 18).

No entanto, o jogo de equilíbrio de interesses adotado pelos governos sociais-liberais não resistiu aos impactos remanescentes da crise de 2008 e das sequelas do *austericídio estatal*, fatores que abalaram fortemente sua popularidade, sendo sinais de enfraquecimento escancarados em 2013, período em que os rebatimentos da crise econômica internacional expressaram-se na economia brasileira, tensionando as políticas de concertação de interesses antagônicos de classe no interior do aparelho de governos neodesenvolvimentistas (Costa; Mara, 2021*).*

A materialização destes sinais de enfraquecimento acontece já no governo de Dilma Rousseff, especialmente por meio do movimento histórico das *Jornadas de Junho*, quando a classe trabalhadora organizada realizou paralisações massivas em todo o território nacional, reivindicando ao Governo Federal melhores condições de trabalho, ao passo que o modelo neodesenvolvimentista que vinha sendo adotado "já não é capaz de garantir nem os lucros das empresas nem o consentimento dos subalternos" (Braga, 2016, p. 59).

O enfraquecimento do lulismo desperta a necessidade de repensar as estratégias de enfrentamento a serem adotadas pelo capital, de modo que os princípios neoliberais passam por uma reorganização, abrindo espaço para a burguesia brasileira passar a reclamar seu lugar na condução do Estado e, então, se inicia o movimento por meio dos aparelhos de governo para abertura e condução do *impeachment* contra Dilma Rousseff e que resultou no golpe de 2016.

Enquanto a classe trabalhadora encontrava-se atordoada pela decepção com o governo que deveria representá-la, a burguesia nacional e a ideologia neoliberal foram ganhando espaço dentro do governo de transição, de 31 de agosto de 2016 a 01 de janeiro de 2019, sob a liderança de Michel Temer. Entre as marcas deste avanço dos segmentos representativos do capital no Governo Federal está a aprovação da Emenda Constitucional (EC) Número 95, em 15 de dezembro de 2016, a qual, na linha do *austericídio estatal,* instituí um novo regime fiscal ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social que impõe limites de financiamento por um período de vinte anos, ou seja, cria um mecanismo legal para limitar a participação do Estado nas políticas voltadas aos direitos sociais da classe trabalhadora, o que nas palavras de Silva, M. representa "uma profunda radicalização neoliberal que vem centrando as bases da destruição das frágeis estruturas do Estado social brasileiro" (Silva, M., 2023, p. 141) .

No cenário de insatisfação da classe trabalhadora, por não conseguir alcançar e/ou manter os padrões de consumo outrora prometidos e estimulados; e da insatisfação da burguesia pelos governos sociais-liberais não terem conseguido conter as mobilizações do proletariado, é que a eleição de Jair Messias Bolsonaro como presidente da república, em 2018, apresenta-se como uma alternativa da classe dominante retomar completamente o controle do aparelho estatal, já que o capitão reformado representa um segmento tradicional conservador, que apresentou ao país uma campanha político-eleitoral majoritariamente construída por meio de mídias sociais, que cunhava discursos de direita com aspectos machistas, xenofóbicos, misóginos, racistas, armamentistas e de propagação da cultura do ódio, especialmente a partir da produção de *Fake News*, as quais correspondem a notícias falsas e com grande potencial de mobilização das massas (Demier, 2020).

Esta retomada de controle vem através de um "ciclo de liberalismo ultra-acirrado (ultraneoliberalismo), no qual as práticas vêm sendo reorientadas por um conservadorismo de direita também exacerbado (que denominamos de ultraneoconservadorismo), uma vez que recorre ao fascismo" (Borges; Matos, 2020, p. 80). Embora tais estratégias tenham um quê *neo,* torna-se uma inverdade afirmar tratar-se de uma novidade para a história deste país, pois, os ideais ultraconservadores e de defesa do ultraneoliberalismo apresentados pelo governo Bolsonaro "já germinavam na sociedade, ele e seus aliados souberam capitalizá-las e transformar em poder, unindo-se às forças reacionárias, de matriz fundamentalista; foi buscar no recôndito da sociedade, de raiz escravocrata, racista e elitista" (*Ibid*, p. 73).

A soma dos ideais ultraconservadores e de defesa do ultraneoliberalismo bolsonarista traz para a sociedade brasileira a marca do *neofascismo*, que, para Michael Lowy (2020):

> [...] não é a repetição do fascismo dos anos 1930: é um fenômeno novo, com características do século XXI. Por exemplo, não toma a forma de uma ditadura policial, respeita algumas formas democráticas: eleições, pluralismo partidário, liberdade de imprensa, existência de um Parlamento, etc. Naturalmente, trata, na medida do possível, de limitar ao máximo estas liberdades democráticas, com medidas autoritárias e repressivas" (Lowy, 2020, n.p).

O autor aponta uma série de fatores que levam o bolsonarismo a ser qualificado como *neofascista*, sendo estes:

- Totalmente identificado com o neoliberalismo e tem por objetivo impor uma política socioeconômica favorável à oligarquia;
- Completamente subordinado ao imperialismo americano, do ponto de vista econômico, diplomático, político e militar, apesar de sua retórica ultranacionalista e patriótica;
- Autoritarismo, a preferência por formas ditatoriais de governo;
- Obscurantismo*,* o desprezo pela ciência.

Desta forma, identifica-se que os movimentos políticos ocorridos entre os anos de 2016 e 2021 levam o Estado nacional a uma configuração ultraneoliberal e ultraneoconservadora, tendo sua materialização através de medidas centradas na economia, a fim de possibilitar o contínuo uso deste a serviço dos interesses das elites nacional e internacional, à medida que escanteia e negligencia as gritantes demandas de cunho sanitário, ambiental, social e de demais segmentos atrelados às necessidades da classe trabalhadora.

Os fatores antepostos revelam ainda o quanto o governo de Bolsonaro trouxe evidência para a face conservadora e excludente da sociedade brasileira, enfatizando aqui sua intolerância à pluralidade de ideais e ideologias, fato que leva a retomar o Estado nacional às

suas bases coloniais, o que faz este governo ser também reacionário, posto que reforçou outros traços já superados ou fortemente repudiados da sociabilidade nacional.

A retrospectiva traçada até aqui acerca do Estado brasileiro evidencia o quanto este tem suas bases entrelaçadas às necessidades capitalistas, sendo possível observar uma tendência, especialmente na contemporaneidade, de que a condução deste passe por ajustes, a fim de manter a estabilidade necessária para a acumulação do capital. Ajustes estes que refletem diretamente na estruturação e execução das políticas voltadas à promoção e garantia de direitos sociais, bem como representam metamorfoses nas formas de "controle" da classe trabalhadora, já que esta agora é controlada de dentro do Aparelho de Estado, enquanto organização parceira e assim servidora aos interesses de quem conduz o Estado. Desta forma, esses ajustes ou refuncionalizações do Estado, para que aguce a sua natureza inerentemente servil à classe dominante, têm implicações para a proteção social e, portanto, sobre as condições de vida e trabalho das classes trabalhadoras, daí a necessidade de uma discussão crítica acerca da proteção social frente à contrarreforma do Estado.

2.3 A Proteção Social no Contexto de Contrarreforma do Estado: O caminho até o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)

A retrospectiva das particularidades e transformações no Estado brasileiro permite estabelecer conexões em como estas também afetaram as formas de enfrentamento das expressões da questão social, já que a história do Brasil é marcada por eventos que instauram, fortalecem e agudizam a desigualdade social, posta sua condição de nação dependente no sistema mundial desigual e combinado do capital, sendo a superexploração da força de trabalho uma marca de nascença da sociabilidade brasileira, pois, sendo seus colonizadores marcados pelo empreendimento da acumulação primitiva, naquele momento, pautada em suas relações mercantis, trouxeram os germens do que se tornaria, posteriormente, o MPC consolidado. Cabe aqui a reflexão de que este modo de produção "ao mesmo tempo em que institui o trabalhador assalariado e o patronato, também produz o fenômeno do pauperismo, responsável pelo surgimento da pobreza como *questão social*" (Mota, 2010, p. 25).

No entanto, a classe trabalhadora não se manteve inerte aos mandos e desmandos capitalistas. Ao longo da história o proletariado foi capaz de se organizar coletivamente e realizar movimentos que levaram os detentores de capital a efetivar medidas de pacificação das desigualdades geradas pela lógica capitalista, daí decorrem desde as primeiras ações de cunho assistencial até os direitos trabalhistas, como afirma Mota (2010) ao apontar que:

> é somente quando os trabalhadores se organizam como sujeito coletivo, dando voz aos interesses e necessidades do proletariado enquanto *classe*, exigindo reformas, melhores condições de trabalho, ganhos econômicos e, no limite, a supressão do capitalismo, que as classes dominantes adotam medidas de enfrentamento da questão (Mota, 2010, p. 25).

A adoção das formas de enfrentamento, por sua vez, dá-se através do Estado compreendendo aqui suas funções[9] de agente conciliador e mantenedor da ordem, mas tendo toda a sociedade como responsável por provê-las, através da solidariedade sistêmica, como aponta Montaño (2002):

> O fato de o Estado ser responsável pela resposta à "questão social" significa que toda a sociedade é que tem essa responsabilidade, numa forma de "solidariedade sistêmica". A sociedade é que é responsável pela resposta às sequelas da "questão social", o Estado é, na verdade, o instrumento privilegiado de sua realização. Assim, a intervenção estatal na "questão social" é financiada mediante a contribuição compulsória de toda a sociedade, incluindo o capital. As classes e o conjunto dos cidadãos participam desigualmente (segundo sua renda e/ou seu patrimônio) no financiamento dessa intervenção social do Estado (Montaño, 2002, n.p).

Para tanto, tais respostas são efetivadas por meio de políticas de proteção social, ou seja, as políticas sociais, já que estas são entendidas por Behring e Boschetti (2011) como sendo desdobramentos, respostas e formas de enfrentamento às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, acrescentam ainda que em geral estas se apresentam como setorializadas e fragmentadas.

Assim, em sendo capitaneadas pelo Estado, as políticas sociais se tornam suscetíveis às suas transformações, fato que foi evidenciado quando abordado o lugar de tais políticas no país, a partir da expansão do ideário neoliberal, o qual defende mudanças nos custos de produção e reprodução da força de trabalho, pois aponta a inflação de demandas por direitos sociais dos trabalhadores como sendo a causa para a crise fiscal do Estado. Nesse campo ideológico neoliberal,

> [...] a diminuição das taxas de crescimento econômico é atribuída a fatores como: a *elevada carga fiscal* (impostos e tributos) políticas regulatórias (*welfarianas*) sobre o capital; as *pressões políticas dos sindicatos* para ampliar os salários, que tornariam a força de trabalho muito cara; os crescentes *dispositivos de seguro social* e *de seguro-desemprego* que provocariam desincentivo ao trabalho; a ampliação da *intervenção estatal no campo social*, a qual violaria os princípios de "liberdade", a vida privada e a autonomia dos cidadãos, gerando um número crescente de novas expectativas e aumentando demandas sobre serviços e gastos públicos (Montaño; Duriguetto, 2011, p. 207).

[9] Acerca das funções do Estado cabe consulta a Montaño e Duriguetto (2011) que apontam estas em três tipos: a criação de das condições gerais de produção, a repressão às ameaças ao modo de produção e acumulação e a integração das classes subalternas e a legitimação da ordem.

Com base em tais argumentos é que os neoliberalistas estimulam os Estados nacionais a reduzirem seus gastos com a área social. Nesta conjuntura as políticas sociais passam a assumir uma nova feição que seja mais compatível com as estratégias de acumulação, com base neste entendimento Montaño e Duriguetto (2011) apontam para a fomentação de duas ações estatais direcionadas à redução de gastos com o social, sendo estas:

> [...] o incremento da *privatização dos serviços sociais*, seja pela contratação direta de serviços privados, seja pela precarização do serviço público (obrigando boa parte da população a procurar os serviços no setor privado ou mercantil), seja pela própria mercantilização introduzida no aparato público através de mecanismos de gestão de natureza privada e da possibilidade de cobrança dos usuários elos bens sociais. Uma segunda ação é o fomento e a indução para que os governos (de preferência os locais) estabeleçam parcerias contratando serviços que devem ser prestados por parte das organizações filantrópicas e organizações não governamentais, bem como a mobilização chamada solidariedade individual e voluntária (Montaño; Duriguetto, 2011 p. 209).

Para tanto é que a partir de então serão enfatizados os rebatimentos práticos nas políticas de proteção social, a partir da contrarreforma do Estado brasileiro, resgatando especialmente as previsões do PDRE, haja vista o destaque deste Plano enquanto instrumento para consolidação do ideal neoliberal dentro do aparelho estatal brasileiro e pode se afirmar que estes ideais encontram elementos dentro da própria Constituição Federal, que, embora promovesse a construção de um padrão público universal de proteção social a ser fomentado pelo Estado[10], também abriu espaço para a participação da iniciativa privada nas políticas sociais, a exemplo da previsão contida no §1º do Art. 199, sendo esta de que "as instituições privadas poderão participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS), segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência às entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos" (Brasil, 1988).

Desta forma, é a partir de previsões constituições que o governo neoliberal de FHC encontra subsídios para lançar mão de iniciativas voltadas à *desresponsabilização do Estado*, a partir da *publicização* das demandas de cunho social, ou como apontam Montaño e

---

[10] Esta afirmativa está amparada principalmente no Art. 194 da CF/1988, no qual está previsto que: "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.
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
I - universalidade da cobertura e do atendimento;
II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
V - equidade na forma de participação no custeio;
VI - diversidade da base de financiamento;
VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados" (Brasil, 1988).

Duriguetto (2011) a desestatização da ação social que passa a ser desenvolvida pelas organizações do setor público não estatal, ou "terceiro setor". Este movimento, por sua vez, representa a consolidação da estratégia neoliberal que tende a:

> [...] instrumentalizar um conjunto de valores, práticas, sujeitos, instâncias: o chamado "terceiro setor", os valores altruístas de "solidariedade individual" e do "voluntarismo" e as instituições e organizações que em torno deles se movimentam. O capital luta por instrumentalizar a sociedade civil – torná-la dócil, desestruturada, desmobilizada, amigável (Montaño, 2002, n.p).

No que se refere à compreensão do que seja *terceiro setor* cabe aqui a crítica construída por Montaño (2014), para quem este termo está carregado de funções ideológicas voltadas à fragmentação da sociedade em três instâncias, de forma que a instância do setor em questão seria composta pela

> [...] ação social dos indivíduos desenvolvida no âmbito de uma abstrata "sociedade civil", não só desarticulada da base econômica da sociedade e das contraditórias relações de produção (numa clara deseconomização das relações sociais), mas também desconectada dos conflitos delas derivados (promovendo uma despolitização das mesmas), transformando a contraditória e conflitiva sociedade civil num homogêneo e dócil "terceiro setor", onde cada indivíduo, cada ator, desenvolveria conscientemente sua ação a partir de interesses e identidades singulares (Montaño, 2014, p. 38).

Acerca da fragmentação da sociedade em três instâncias, é preciso esclarecer que se tem a primeira como sendo aquela compreendida pelo Estado e a segunda corresponderia ao Mercado, nesta divisão são demarcados "papéis", como aponta Sitcovsky (2005), ao afirmar que o político cabe ao Estado, o econômico ao Mercado e o social é transferido à sociedade civil (terceiro setor), o autor destaca ainda que nesta lógica o terceiro setor é tido como uma esfera autônoma e contraposta às demais, sendo possível de encontrar neste todo o altruísmo, a solidariedade, a colaboração entre as classes. Assim é fundada "a ideia de existência de um terceiro setor, puro e benevolente, imune à burocracia estatal e à avareza do mercado" (*Ibid,* p. 112).

Quanto à composição deste terceiro setor se dá principalmente por organizações que se identificam como sendo representantes de interesses coletivos, que não têm fins lucrativos e atuam na perspectiva da cidadania social, ou seja, pelas Organizações Não Governamentais (ONGs)[11].

[11] As ONGs são compreendidas entre as tipologias de Organizações da Sociedade Civil como aquelas que dispõem de natureza privada, sem fins lucrativos, com atuação voltada a um interesse coletivo e não necessariamente tem vinculação/parceria com o Estado em quaisquer de seus níveis de organização administrativa.

A natureza destas ONGs, por sua vez, está diretamente ligada aos movimentos sociais que nas décadas de 1970 e 1980 geraram um cenário de grande participação da sociedade civil, e embora adotassem posturas contrárias ao Estado promoveram a criação de espaços de interlocução, a exemplo do processo constituinte que se tornou um marco da atuação articulada entre Estado e Sociedade Civil, sendo possível afirmar que:

> Elas contribuíram para a reconstrução do conceito de 'sociedade civil' e para a inovação das lutas sociais inscrevendo, como sujeitos de direitos, categorias até então esquecidas; criando um novo campo ético-político e cultural por meio das ações coletivas desenvolvidas em espaços alternativos de expressão da cidadania (Gonh, 2004, p. 147).

No entanto as ofensivas neoliberais que levaram ao descrédito do poder público e desarticulação da classe trabalhadora desencadearam um processo de enfraquecimento dos movimentos sociais, neste cenário "as ONGs se independentizam dos Movimentos Sociais e, via de regra, deixam de ser aliadas e atores coadjuvantes destes movimentos, o que leva, em primeira instância, à perda da relação entre os interesses e objetivos dos Movimentos Sociais e a "missão" das ONGs" (Montaño, 2004, p. 81).

Desta forma, sob os efeitos da crise de legitimidade dos movimentos sociais, criou-se o que Gonh (2004) denominou como sendo uma nova gramática para a mobilização popular, a qual deixa de ser voltada para o desenvolvimento de uma consciência crítica e passa "a ser sinônimo de arregimentar e organizar a população para participar de programas e projetos sociais. O militante foi se transformando no ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais" (Gonh, 2004, p. 146). A autora aponta ainda para o fato de que é nessa conjuntura, em que os movimentos sociais passam a ser direcionados por projetos, em que surgem as ONGs do Terceiro Setor, as quais:

> não têm perfil ideológico definido. Falam em nome de um pluralismo, defendem as políticas de parcerias entre o setor público com as entidades privadas sem fins lucrativos e o alargamento do espaço público não estatal. A maioria delas foi criada nos anos 90 e não tem movimentos ou associações comunitárias militantes por detrás. Muitas delas surgiram pela iniciativa de empresários e grupos econômicos e seu discurso é muito próximo das agências financeiras internacionais; outras surgiram por iniciativas de personalidades do mundo artístico e esportivo (Gonh, 2004, p. 149).

Os argumentos antepostos evidenciam como a estratégia neoliberal no Brasil foi afastando o Estado de suas responsabilidades sociais, ao passo que também enfraquecia o potencial de mobilização da classe trabalhadora, através da cooptação dos movimentos reivindicatórios promovidos pela sociedade civil organizada, como aponta Montaño (2002) ao afirmar que:

> Finalmente, a atenção, por parte destas "entidades", da demanda social, termina por calar as vozes desconformes com as condições de vida dessa ordem social. É, portanto, uma atividade ainda mais desarticuladora e inibidora do descontentamento e da tendência à rebeldia. Os conflitos de classes, as tendências subversivas e transgressoras da ordem, seriam canalizadas por mecanismos institucionais e convertidas em confrontos "dentro" do sistema, e não mais "contra" o sistema. De lutas de classes, desenvolvidas na sociedade civil, passa-se a atividades de ajuda-mútua em parceria com o Estado e o empresariado. E, com isso, enquanto a população se debruça exclusivamente no âmbito da sociedade civil, a direção central do governo fica nas mãos dos neoliberais (Montaño, 2002, s/p).

No que tange aos mecanismos institucionais mencionados por Montaño, constata-se a partir de 1995, ano de publicação do PDRE, a expansão de legislações complementares que embasam a formação de parceria entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e o poder público, inclusive a categorização destas primeiras conforme os serviços a serem prestados e a modalidade de pactuação a ser firmada, são exemplos as Leis Federais: Nº 9.367/1998, Nº 9.372/1998 e Nº 9.790/1999. Para fins didáticos, a análise de tais legislações será apresentada na forma do quadro a seguir:

Quadro 1- Legislações Federais para Organizações da Sociedade Civil nos anos 1990

Lei Nº 9.367/1998	**Lei Nº 9.732/1998**	**Lei Nº 9.790/1999**
Ementa: Dispõe sobre a qualificação de entidades como **Organizações Sociais (OSs)**[12], a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.	Ementa: Altera dispositivos das Leis Nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências, entre as quais está a caracterização do que veio a ser concebido como **Organizações Filantrópicas.**	Ementa: Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)**, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
Áreas de atuação: ● Ensino ● Pesquisa científica ● Desenvolvimento tecnológico ● Proteção e preservação do meio ambiente ● Cultura ● Saúde	Áreas de atuação: ● Assistência social beneficente e gratuita ● Prestação de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS) ● Oferta de vagas integralmente gratuitas por entidades educacionais para "pessoas carentes[13]"	Áreas de atuação: ● Assistência social ● Cultura ● Educação gratuita ● Saúde gratuita ● Segurança alimentar ● Meio ambiente ● Desenvolvimento sustentável

[12] Definição mais detalhada deste tipo de OSC pode ser encontrada no sítio eletrônico Ministério da Economia e expressa o fato de sua natureza/classificação está condicionada aos interesses estatais, já que é apresentada como sendo "É uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que obteve a qualificação de organização social por meio de decreto presidencial, para realizar atividades de interesse público. Essa organização, em parceria com o Estado, executará atividades de interesse público, voltadas ao ensino, à pesquisa científica, à tecnologia, ao meio ambiente, à cultura e à saúde" (Brasil, 2023).

[13] A expressão "pessoas carentes" segue o que está contido na legislação de referência.

		• Voluntariado • Combate à pobreza • Novos modelos de produção, comércio, emprego e crédito • Promoção de direitos • Assistência jurídica gratuita • Promoção da ética, da paz, cidadania, direitos humanos, democracia e outros valores universais • Estudos e pesquisas • Tecnologias alternativas
Instrumento de pactuação: **Contrato de Gestão** caracterizado pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos: especificação do programa de trabalho, estipulação das metas e de prazos de execução, previsão dos critérios objetivos de avaliação de desempenho, (indicadores de qualidade e produtividade), estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.	Instrumento de pactuação: **Certificado de Entidade Filantrópica**	Instrumento de pactuação: **Termo de Parceria** que deverá discriminar direitos, responsabilidades e obrigações das partes, tendo como cláusulas o objeto (especificação do programa de trabalho), estipulação de metas, resultados e prazos, previsão de critérios de avaliação de desempenho e de indicadores de resultado, previsão de receitas e despesas, estabelecimento de obrigações da OSCIPs (incluindo o relatório de execução do objeto) e publicidade do extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira na imprensa oficial do nível de poder público celebrante da parceria (Municipal, Estadual ou Nacional).

Fonte: Autoria própria com base nas seguintes referências: Brasil, Lei Nº 9.367/1998, Lei Nº 9.732/1998 e Lei Nº 9.790/1999.

A análise das legislações supramencionadas evidencia o quanto a formalização de parceria com o poder público exige uma rigidez burocrática e a cobrança por eficiência das organizações, ao passo que também demonstra o amplo leque de serviços sociais dos quais o Estado pretende se desobrigar. As legislações em foco também foram analisadas por Silva, A. (2010) que observou a existência de um hibridismo nas relações entre público e privado ou em termos mais precisos, entre o estatal e o *privado de interesse público*, ao apontar que:

> (com a) OS, o instrumento firmado é o *contrato de gestão*, pelo qual o poder público repassa para a iniciativa privada determinados recursos, configurando um parcial processo de privatização. Ainda que de forma híbrida, combinando o estatal e o privado na prestação de serviços de interesse público. No terceiro setor, o instrumento é o *termo de parceria*, que corresponde (...) aos convênios há muito tempo firmados entre órgãos do poder público e organizações privadas, laicas ou confessionais, na prestação de serviços, como os do âmbito da assistência social. No

> caso das organizações filantrópicas, há o *certificado de entidade filantrópica*, emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social.
> Quanto às *organizações sociais*, conforme previsto no projeto de reforma do Estado, instituições públicas podem se converter em organizações sociais, passando a atuar como organizações privadas, sem fins lucrativos. Uma parte dos recursos é proveniente do orçamento, outra parte pode ser captada no mercado com a venda de serviços. Assim, no âmbito da saúde uma OS pode vender serviços ao SUS, aos Planos de Saúde e a pacientes particulares (Silva, A., 2010, p. 142).

Em linhas gerais, pode-se observar três movimentos existentes no âmbito da oferta de serviços sociais, consequentemente na promoção de políticas sociais, sendo estes: desmobilização dos movimentos sociais e assim a construção de ideais de coletividade e a construção de um ideário de solidariedade que perpassa a esfera da sociedade civil; a privatização de tais serviços que passam a ter sua oferta canalizada para a esfera privada; e a apropriação do *fundo público*[14] pelo mercado, já que passa a ser usado para financiar a oferta de serviços por organizações de interesse privado.

Na conjuntura neoliberal, adversa à consciência, organização, luta e intervenção da classe trabalhadora, as denúncias das fragilidades das Organizações Sociais não se converteram na reversão delas, mas na ampliação e robustecimento de seu marco legal, sob o argumento da necessidade de rever as bases legais das parcerias estatais com as OSCs tornou-se gritante, haja vista a aplicabilidade das legislações já existentes evidenciou a falta de clareza, dando margem para que diferentes práticas de gestão, por parte dos órgãos públicos contratantes, fossem aceitas, especialmente no que tange às OSCIPs, como expõe Mendonça (2017):

> A qualificação de OSCIP obteve baixa adesão por parte das OSCs que permaneceram utilizando os convênios como instrumento jurídico para mediar as transferências de recursos pelo Estado, ao invés da possibilidade de utilizar o Termo de Parceria. Entre os motivos que levaram à baixa adesão das OSCs ao modelo de OSCIPs estão um movimento de resistência ideológica por parte de muitas organizações, que identificam o modelo como um assalto neoliberal ao Estado, e o risco de perda de autonomia das OSCs.
> Outros motivos podem ser ainda apontados, como ausência de maior detalhamento normativo, como existe nos convênios, mas principalmente, a cultura e resistência dos gestores públicos, que ainda tem desconhecimento sobre o Termo de Parceria. Além disso, as procuradorias dos órgãos públicos que avaliam e acompanham a execução dos Termos de Parceria são os mesmos que avaliam os convênios, tendendo a se pautar pelos mesmos critérios, seguindo a instrução normativa aplicável aos convênios (Mendonça, 2017, p. 13).

Corrobora com os fatores expostos por Mendonça a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das ONGs, estabelecida em 2010, cujo objeto esteve em investigar de forma

[14] O fundo público pode ser compreendido como a reserva de recursos disposta pelo Estado que é constituída através de mecanismos de captação, arrecadação, gestão e alocação de contribuições e impostos e que deve ser devolvida à sociedade na forma de programas e serviços sociais (Silva, A., 2010).

ampla e geral as irregularidades e os processos de repasse de recursos federais para ONGs e OSCIPs, no período de 1999 até 30 de abril de 2009, já que estes foram qualificados como sendo amplos e imprecisos e teve como objetivo promover soluções para os problemas identificados e entre suas conclusões identificou que era preciso um "regime jurídico das 'parcerias' entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para consecução de finalidades de interesse comum" (Brasil, 2010, p. 9).

Assim, o Relatório Final da CPI tornou evidente que era preciso ao menos uma base legal coesa que pudesse trazer segurança às partes envolvidas nas parcerias em questão, haja vista que a fragilidade vivenciada também tinha rebatimentos na oferta dos serviços à população, entre os rebatimentos, a suspensão de repasses de recursos federais durante o período de 180 dias em que a CPI aconteceu é um claro motivador de descontinuidade e desqualificação destes. O Relatório Final enfatizou ainda a necessidade de que a celebração de parceria deve "obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência" (*Ibid*, p. 1408).

Para tanto é que, ainda em 2010, começam mobilizações governamentais e de OSCs voltadas para a construção de um novo marco legal, que foram reconhecidas através do Decreto Nº 7.568, de 16 de setembro de 2011, o qual, para além de dispor sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, também institui Grupo de Trabalho cuja finalidade estava em "avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres" (Brasil, 2011).

Como fruto de tais mobilizações, tem-se a mais recente legislação que abarca este processo de transferência de responsabilidades, que é o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), compreendido a partir da Lei Federal Nº13.019/2014 e atualizado pela Lei Federal Nº13.204/2015, o qual corresponde a um regime jurídico para as parcerias entre a administração pública e as OSCs que prevê mútua cooperação. Assim, desde sua aprovação, o MROSC passou a nortear as parcerias construídas em todos os níveis da administração pública (Brasil, 2014).

O MROSC trata do produto da articulação de diversas organizações, redes e movimentos sociais e teve a elaboração coordenada pela Secretaria Geral da Presidência da República, sua formulação se deu a partir da necessidade de estabelecer segurança jurídica às parcerias entre OSCs e Estado, por meio do "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. 15).

Dentre as estratégias para aperfeiçoamento de tais parcerias, propostas pelo MROSC, está a unificação dos tipos de instrumentos legais para condução e efetivação destas, os quais correspondem ao:

- Edital de Chamamento Público - documento que define a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria, bem como o objeto da parceria e suas condições de execução. Este instrumento deverá ser publicizado pela administração pública (Brasil, 2014).
- Termo de Colaboração - instrumento que firma relação de parceria com as OSCs e o Estado para a execução de políticas da administração pública (ENAP, 2019, p. 20);
- Termo de Fomento - instrumento que estabelece a relação de estímulo, incentivo ou financiamento pelo Estado de políticas ou ações específicas ou inovadoras desenvolvidas pelas OSCs de interesse público (Idem).

Os instrumentos expostos vão para além de termos burocráticos, uma vez que são reconhecidos pela Lei Federal Nº13.019/2014 como dimensões legítimas de relacionamento entre as organizações e o poder público. Desta forma, podem ser compreendidos como mecanismos que atribuem legitimidade às ações decorrentes do MROSC e que podem influenciar na relação Estado e Sociedade Civil.

O apanhado de informações acerca do MROSC evidencia que este representa avanços enquanto subsídio legal para as parcerias entre as OSCs e a administração pública, mas que não traz à discussão elementos sobre a finalidade das parcerias firmadas, tornando pífias as abordagens sobre as especificidades das políticas sociais a serem efetivadas através de tais parcerias. Desta forma, tem-se a constatação de que se trata de mais uma legislação situada dentro do movimento de repasse de responsabilidades que seriam do Estado para as OSCs, o qual, por sua vez, é reflexo das manobras adotadas no âmbito do aparelho estatal para favorecimento dos interesses capitalistas, marcadamente, a redução de gastos sociais e de responsabilidades sociais do Estado, com vistas a disponibilizar uma maior fatia do Fundo Público para o capital.

Outra problemática agravada com a instituição do MROSC é o distanciamento cada vez maior da execução das políticas sociais conforme previstas constitucionalmente, já que, ao constituir um marco legal do terceiro setor, da filantropia e das organizações sociais, é estabelecida uma esfera em que as ações do Estado estão mescladas com as ações de instituições privadas (Silva, A., 2010), movimento este que leva ao enfraquecimento dos

princípios constitucionais para a seguridade social: universalidade, equivalência, distributividade, irredutibilidade e diversidade (Brasil, 1988).

O descumprimento dos princípios constitucionais, por sua vez, acarreta na continuidade da tendência do Estado brasileiro de não enfrentamento e combate direto às expressões da questão social, favorecendo assim a continuidade da desigualdade social como uma marca da sociedade nacional. Além de que ao transferir tal enfrentamento para a esfera do privado/individual tem-se a retomada dos princípios conservadores da formação social nacional e cria um cenário hostil à materialização dos ganhos históricos promovidos através da mobilização social militante, a exemplo do que se vê com a Assistência Social que precisou percorrer um longo percurso de desconstrução de suas marcas conservadoras (caridade, filantropia, primeiro damismo etc.), até adquirir o status de política pública e de responsabilidade estatal e na contemporaneidade tem enfrentado as mesmas marcas, conforme poderá ser visto no capítulo a seguir.

3 AS PARTICULARIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

A história da Política de Assistência Social no Brasil, assim como a do Estado, é marcada pelas idas e vindas dos interesses capitalistas; tal afirmativa toma como base o fato desta política ter como finalidade atuar nas desigualdades decorrentes do processo de produção e reprodução capitalista, assim, nas expressões da questão social, que, por sua vez, tratam-se da forma como esta categoria se apresenta materialmente dentro das condições históricas, relacionadas a uma série de manifestações encaradas tradicionalmente de forma isolada, configurando os chamados "problemas sociais".

São elementos a serem destacados do trecho anteposto: o caráter desigual do modo de produção capitalista; o viés da totalidade presente no conceito e o alerta para o trato de forma isolada das expressões da questão social. O destaque a estes elementos se justifica em sua relação com a leitura do modo de produção capitalista tecida por Marx, especialmente no que se refere à Lei Geral da Acumulação Capitalista, e à capacidade que esta detém de evidenciar como a constante exploração da força de trabalho praticada pelo capital afeta a sociabilidade e as condições de vida dos trabalhadores. O objetivo final da produção capitalista está na reprodução e aumento constantes da acumulação, a qual, por sua vez, depende da capacidade de exploração da força de trabalho, movimento este que está atrelado à relação de dependência da classe trabalhadora, já que:

> o próprio mecanismo do processo de acumulação aumenta, juntamente com o capital, a massa dos 'pobres laboriosos', isto é, dos assalariados, que convertem sua força de trabalho em crescente força de valorização do capital crescente e, justamente por isso, têm de perpetuar sua relação de dependência para com seu próprio produto, personificado no capitalista. (Marx, 2017, p. 692).

Ademais, por meio dos argumentos expostos na retrospectiva da particularidade da formação social brasileira e, dentro dela, as particularidades do capital e do Estado, construída no primeiro capítulo, é evidenciado como o país se funda com uma economia dependente e periférica, a qual tem como alicerces movimentos de imposição de hierarquias e de opressões que colocam a desigualdade social e a superexploração da força de trabalho como marcas perenes na sociedade brasileira, até hoje; tais movimentos se manifestam através de processos particulares da formação sócio-histórica do Brasil, a exemplo do colonialismo, do escravismo, da exploração na lógica latifundiária, da democracia inconclusa, da resistência a direitos universais, das modernizações conservadoras, entre outros.

Desta forma, sendo a desigualdade social uma marca histórica, também são históricas as iniciativas tomadas no sentido de enfrentá-la, as quais são compreendidas como medidas de

proteção social e que também estão suscetíveis aos movimentos particulares da formação social do Brasil e sua funcionalidade aos interesses capitalistas.

A forma como as medidas de proteção social "evoluíram" na sociabilidade brasileira e alcançaram o patamar de política pública por meio da Política de Assistência Social, bem como as condições de efetivação desta compõem a temática a ser abarcada ao longo deste capítulo.

3.1 Da Caridade à Política Pública

A colonização do país, empreendida pela fase da acumulação primitiva e mercantilista do capital, fez com que as páginas iniciais da história brasileira fossem marcadas pela imposição de padrões hierárquicos de sociabilidade que desencadearam o quadro de desigualdade social, a qual permeia a realidade nacional até a contemporaneidade; de modo que, assim como as formas de produção e de acumulação capitalista foram passando por metamorfoses e adquirindo maior complexidade, assim também ocorreu com as formas de expressão da questão social em solo brasileiro. Pode-se, então, afirmar que as formas de enfretamento a tais expressões precisaram ser ajustadas frente às novas necessidades das classes trabalhadoras e do capital.

A fim de compreender como estas formas de enfrentamento passaram por adequações ao longo da história, cabe um retorno aos anos de 1500, que marcam a chegada dos colonizadores às Ilhas de Vera Cruz, como o país era chamado na época. Neste período histórico a centralidade dos interesses colonizadores estava em explorar a terra recém "descoberta" e não em estabelecer padrões salutares de convivência social. No entanto, o caráter religioso dos colonizadores, centrado no catolicismo, fazia com que em nome de sua moralidade religiosa destinassem atenção àqueles que se encontravam em condição de sofrimento (Carvalho, 2021).

Foi justamente a religiosidade que levou à implantação dos primeiros dispositivos de proteção social em solo nacional, sendo estes as Santas Casas de Misericórdia, as quais se tratam de instituições inicialmente fundadas em Lisboa como mecanismo de estímulo ao ímpeto caritativo da elite portuguesa através da doação de esmolas e de auxílio aos pobres[15].

[15] Atualmente a Igreja Católica ainda se caracteriza como a maior instituição de caridade do mundo, na condição de responsável pela administração de instituições de caridade e de assistência social, sendo estas: 5.322 hospitais, 14.415 dispensários, principalmente em África (4.956) e América (3.785); 534 leprosários, principalmente na Ásia (265) e África (210); 15.204 lares para idosos, doentes crónicos e deficientes, principalmente na Europa (7.953); 9.230 orfanatos, principalmente na Ásia (3.201); 10.441 centros de dia, principalmente na Ásia (2.801) e América (2.816); 10.441 centros de dia, principalmente na Ásia (2.801) e América (2.816).953); 9.230 orfanatos, principalmente na Ásia (3.201); 10.441 creches com o maior número na Ásia (2.801) e América (2.816); 10.362

A expansão de tais instituições na virada do século XV para o XVI é apontada por Franco (2014) como "redimensionamento das formas de lidar com a pobreza, resultado direto dos processos de pauperização provocados pelas crises do século XIV, dos repetidos problemas de abastecimento, da peste, das ondas de desemprego e/ou subemprego, do aumento das cidades" (Franco, 2014, p. 6). Sobre o processo de implantação das Santas Casas em território brasileiro o referido autor aponta que:

> A difusão das primeiras Santas Casas americanas acompanhou de perto o surgimento das vilas e arraiais, conferindo à instalação de novas congêneres um duplo papel: por um lado, confirmava a precedência da Misericórdia como uma das principais confrarias em termos imperiais; ao mesmo tempo, a presença de uma irmandade como a da Santa Casa garantia algum luzimento às pequenas e frágeis povoações do território americano, carentes de instituições e elementos de distinção. Ainda que relativamente tardias, as criações das Misericórdias atestavam a relevância simbólica que foi se sedimentando no além-mar em torno das Santas Casas (Franco, 2014 p. 10).

O trecho acima transcrito evidencia como a expansão das Santas Casas não tinham apenas o objetivo de levar cuidado e proteção aos sujeitos expropriados pelo processo de colonização, mas também de um caráter de ocupação do império português no vasto território nacional e assim consolidar a supremacia da coroa no território conquistado. Prática esta que foi empreendida por muitos anos, já que a expansão de tais irmandades se propagou no Brasil até os anos iniciais do século XVI, conforme Quadro 2, abaixo, demonstrativo da fundação destas e cujos dados evidenciam como, nos primeiros trezentos anos da história do Brasil, a assistência esteve nas mãos de organizações religiosas que a praticavam como caridade e benemerência para com a parcela da população que estava à margem do processo de produção. Cabe destacar ainda o viés seletista das intervenções das Santas Casas, que não era unificado, mas sim correspondente de acordo com o local de funcionamento; acerca dos critérios de seleção Franco (2014) afirma que a partir do "universo de pobres dignos de auxílio, as instituições de caridade poderiam selecionar novamente, utilizando diferentes critérios para diferentes serviços" (*Ibid*, p. 6).

clínicas matrimoniais, principalmente na Europa (5.279) e América (2.604); 3.137 centros de educação ou reeducação social e 34.291 outras instituições (Agência fides, 2022).

Quadro 2- A expansão das Santas Casas no Brasil

	Ano de Fundação	Localidade
Séc. XVI	c. 1539	Olinda
	c. 1543	Santos
	c. 1545	Espírito Santo
	1549	Salvador
	1560	São Paulo
	1564	Ilhéus
	c. 1582	Rio de Janeiro
	c. 1585	Paraíba
Séc. XVII	1611	Itamaracá
	?	Goiana
	?	Sergipe del Rei
	1622	São Luís
	1629	Igarassu
	1650	Belém
Séc. XVII	1735	Vila Rica
	1735	Recife
	1792	Campos
Séc. XIX	1804	Itu
	1804	Sorocaba
	1814	Porto Alegre
	1814	Santo Amaro
	1816	São João del Rei

Fonte: Franco (2014, p. 17).

Além do caráter laico, a Constituição Federal de 1891 permitiu avanços no âmbito econômico atribuindo maior autonomia aos estados, e na estrutura governamental com

instituição dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como com a instauração do sufrágio direto[16]. No entanto a prática das ações sociais ainda fica sob a responsabilidade das instituições da Igreja Católica, já que para os republicanos tais atividades seriam de natureza religiosa, que viam os problemas sociais como questões de saúde e de ordem moral, para tanto a principal intervenção estava em construir espaços institucionais para asilamento daqueles que eram considerados desajustados socialmente, já que se tinha a compreensão de que nestes espaços seria possível vigia-los e puni-los para que se adequassem às regras impostas pela sociedade conservadora da época (Carvalho, 2021).

Os primeiros passos para desvinculação da religião e incorporação das expressões da questão social ao âmbito político no Brasil são decorrentes das mobilizações do proletariado frente às precárias condições de trabalho no primeiro pós-guerra. A fim de conter tais mobilizações e manter a estabilidade necessária à reprodução capitalista, é que a burguesia passa a unir-se às iniciativas assistenciais da igreja católica, como evidenciam Iamamoto e Carvalho (2009) ao apontarem que:

> As instituições assistenciais que surgem nesse momento, como a Associação das Senhoras Brasileiras (1920), no Rio de Janeiro, e a Liga das Senhoras Católicas (1923), em São Paulo, possuem já - não apenas ao nível da retórica - uma diferenciação em fase das atividades tradicionais de caridade. Desde o início são obras que envolvem de forma mais direta e ampla os nomes das famílias que integram a grande burguesia paulista e carioca e, às vezes, a própria militância de seus elementos femininos. Possuem um aporte de recursos e potencial de contatos em termos de Estado que lhes possibilita o planejamento de obras assistenciais de maior envergadura e eficiência técnica (Iamamoto; Carvalho, 2009, p. 166).

Cabe ressaltar que a dimensão política da questão advém da mobilização da classe trabalhadora, como expõem Behring e Boschetti (2011) que ao apresentarem uma retrospectiva história da atenção, ou falta desta, destinada à classe trabalhadora no país, especialmente após o fim da escravidão, evidenciam que as legislações voltadas ao mundo do trabalho são contemporâneas às primeiras lutas de trabalhadores.

As autoras ressaltam ainda como a vinda dos imigrantes caracterizou um combustível para a luta da classe trabalhadora.

> A passagem para o século XX foi sacudida pela formação dos primeiros sindicatos, na agricultura e nas indústrias rurais a partir de 1903, dos demais trabalhadores urbanos a partir de 1907, quando é reconhecido o direito de organização sindical. Esse processo se dá sob uma forte influência dos imigrantes que traziam os ares dos movimentos anarquista e socialista europeus para o país. Essa nova presença no

[16] Embora tenha representado um avanço na escolha dos representantes governamentais, o sufrágio direto estabelecido pela Constituição de 1891 ainda era elitista e favorecia a elite dominante, já que vetava o voto de mulheres, analfabetos, moradores de rua, militares de baixa patente, religiosos e menores de 21 anos (Carvalho, 2021).

> cenário político e social promove mudanças na correlação de forças (Behring; Boschetti, 2011, p. 80).

Com relação à capacidade de organização coletiva dos trabalhadores brasileiros, cabe apontar o quanto fora prejudicada pelos processos de formação social do país, já que a longa tradição escravista e a ausência de antecedentes organizativos dos trabalhadores livres, de perfil predominantemente rural, implicam em dificuldades no processo de organização da classe operária na emergência da industrialização da economia nacional no início do século XX (Santos, 2008).

Torna-se relevante destacar ainda que os direitos sociais surgem no Brasil como resultado da luta de classes e da correlação de forças, de modo que estes representam conquista enquanto pauta de reivindicação dos movimentos e manifestações da classe trabalhadora, mas também são mecanismos de busca de legitimidade das classes dominantes (Behring; Boschetti, 2011), como poderá ser observado nos fatos que perpassam a efetivação destes na história nacional.

Com a ascensão dos movimentos trabalhistas, tem-se o cruzamento da história da proteção social com a do Trabalho, haja vista que, por um longo período, a prestação da assistência e proteção esteve focalizada nos trabalhadores, de forma individualizada e psicologizante, negando o caráter coletivo/social de suas demandas. A afirmativa está pautada no fato de que desde a Lei Eloy Chaves, de 24 de janeiro de 1923, até a Constituição Federal de 1988 o acesso às medidas protetivas estava condicionado ao exercício de alguma atividade laborativa. Este viés ratifica a vinculação da proteção social brasileira ao atendimento das demandas capitalistas, afirmativa esta que é amparada por Raichelis (2000), quando a autora afirma que o Brasil

> vem construindo desde a década de 20 um conjunto de instituições estatais de proteção social como respostas às necessidades internas do desenvolvimento capitalista, num contexto de industrialização dependente do sistema internacional e sob fortes pressões dos novos atores sociais urbanos a serem incorporados econômica e politicamente, em particular a emergente classe operária. Desde sua gênese, o sistema de proteção social no Brasil apresenta elevado nível de fragmentação, carrega fortes traços de enquadramento seletivo das demandas sociais e uma atuação voltada para a intervenção mais focalizada no atendimento aos mais pobres, cabendo ao Estado o papel de regulação e prevenção dos conflitos entre capital e trabalho (Raichelis, 2000, p. 88).

A referida legislação corresponde à origem da previdência social, já que tratava da obrigatoriedade da criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para os ferroviários; a limitação a estes profissionais se justificava pela centralidade da função desempenhada por estes na produção e circulação de mercadorias pelo país (Behring; Boschetti, 2011). Cabe

destacar que neste período histórico a economia nacional estava pautada especialmente na monocultura do café. Assim tem-se um claro exemplo de como a garantia de direitos aos trabalhadores também tinha um viés de possibilitar ao capital continuar sua expansão.

O fim da década de 20 do século XX trouxe uma reviravolta à economia nacional, já que com a queda da Bolsa de Valores de Nova York se tem uma drástica redução na exportação do café o que gerou em solo nacional uma crise econômica com a diminuição dos empregos e o enfraquecimento da aristocracia agrária. É neste contexto que se tem, no Brasil, a Revolução de 1930[17] que vai consolidar a migração dos trabalhadores rurais para os grandes centros industriais, bem como transformações relevantes na composição do Estado, como evidenciam Iamamoto e Carvalho (2009).

> O Estado assume paulatinamente uma organização corporativa, canalizando para sua órbita os interesses divergentes que emergem das contradições entre as diferentes frações dominantes e as reivindicações dos setores populares, para, em nome da harmonia social e desenvolvimento, da colaboração entre as classes, repolitizá-las e discipliná-las, no sentido de se transformar num poderoso instrumento de expansão e acumulação capitalista. A política social formulada pelo novo regime que tomará forma através de legislação sindical e trabalhista - será sem dúvida um elemento central do processo (Iamamoto; Carvalho, 2009, p. 151).

A centralidade da política social apontada pelos autores está relacionada diretamente à necessidade de constituição de uma conjuntura de harmonia entre as classes, haja vista que a concentração dos trabalhadores nos grandes centros industriais favoreceu os movimentos trabalhistas já em expansão, conforme apontado anteriormente. As medidas do governo de Getúlio Vargas (1930-1945) levaram à configuração de um contexto de coalizão de forças que impulsionou profundas mudanças no Estado e na sociedade brasileiras, a exemplo daquelas advindas da promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 15 de julho de 1934, que embora tenha tido uma vigência curta inaugurou a introdução da política social no país, especialmente pela inserção de direitos voltados para a parcela da população inserida regularmente no mercado de trabalho, ou seja, aqueles que tinham carteira assinada (Behring; Boschetti, 2011).

Os fatos antepostos evidenciam a intervenção fragmentada do Estado brasileiro que mais uma vez incorpora políticas na perspectiva de proteção à expansão do capital em detrimento da qualidade de vida de sua população, já que, com a legislação vigente, aqueles que não estivessem inseridos no processo de produção não poderiam acessar aos serviços ofertados pelo Estado, incluindo aqui os de cuidado à saúde e de aposentadorias e pensões.

---

[17] Embora assim denominado, este evento não caracteriza um processo revolucionário, já que, como evidencia Mazzeo (1988), este se trata de mais um episódio de estratégia bonapartista, para fazer frente à organização política dos trabalhadores e instauração da Ditadura Vargas.

A atenção às demandas da parcela da população que ficava de fora do processo de produção não tem espaço no rol de serviços ofertados pelo aparelho estatal, mas recebe suporte deste para ser executado por instituições privadas, como é evidenciado pelo Decreto-Lei Nº 525, de 1o de julho de 1938, o qual ao instituir o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e fixar as bases da organização do serviço social em todo o país delimita em seu Art. 1º o objetivo do serviço social, de modo que este se limita à:

> utilização das obras mantidas quer pelos poderes públicos quer pelas entidades privadas para o fim de diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma do desajustamento social e de reconduzir tanto o indivíduo como a família, na medida do possível, a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam (Brasil, 1938).

Neste momento já se inauguravam os mecanismos de transferência de recursos públicos para instituições privadas para atuação na área social, já que a previsão era de que o CNSS atuasse como órgão consultivo, tendo as seguintes competências:

- Promover inquéritos e pesquisas relativamente ao gênero de vida de todas as categorias de pessoas e famílias em situação de pobreza ou miséria, ou, por outra qualquer forma, socialmente desajustadas;
- Elaborar o plano de organização do serviço social, para ser executado em todo o país, e compreensivo dos órgãos administrativos e das obras assistenciais destinadas a amparar a pessoa e a família, uma vez que se encontrem em qualquer situação de deficiência ou sofrimento causado pela pobreza ou pela miséria ou decorrente de qualquer outra forma de desajustamento social;
- Sugerir aos poderes públicos as inéditas tendentes a ampliar e melhorar as obras por eles mantidas e destinadas à realização de qualquer modalidade de serviço social;
- Delinear os tipos das instituições de caráter privado destinadas à realização de qualquer espécie de serviço social e estudar a situação das instituições existentes para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal (Brasil, 1938).

O governo de Vargas vai direcionar um novo olhar para as demandas sociais, apenas a partir dos efeitos da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando as mortes dos combatentes brasileiros despertam na burguesia dominante o sentimento de comoção, especialmente sua parcela feminina, e esta começa a fazer campanhas para arrecadação de doações a serem destinadas às famílias dos combatentes. Este movimento, apoiado pelo empresariado e pelo governo, foi a base para a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, presidida por Darcy Vargas, primeira-dama do Brasil à época. A LBA

configurou a primeira instituição no país a atuar como órgão fiscalizador e responsável pelo repasse de recursos às instituições conveniadas com o Estado (Carvalho, 2021), bem como inaugurou a tendência do primeiro damismo à frente da assistência social.

Acerca desta que foi a primeira grande instituição de assistência social do país, cabe resgatar as críticas tecidas por Iamamoto e Carvalho (2009), os quais apontam para a potencialidade da fundação da LBA na mobilização da opinião pública quanto à guerra e que por meio do impacto emocional decorrente das iniciativas promovidas através desta se buscava apoio político para o Governo; acrescentam ainda como progressiva e rapidamente a LBA tornou-se responsável por quase todas as áreas demandantes de assistência, de modo que o que era um trabalho focado nas famílias afetadas pela guerra passou a intervir também junto à maternidade, infância, velhice, pessoas adoecidas e aos desvalidos, bem como na melhoria da alimentação, habitação e difusão da educação da população; no entanto tais intervenções dispunham de dupla finalidade já que se utilizando do atendimento das necessidades da população que estava às margens das políticas estatais o foco estava na acumulação do poder político, como evidenciam os autores no trecho a seguir:

> No entanto, a implantação da LBA parece ter propiciado, principalmente, a expansão e o aumento quantitativo do volume de assistência e do uso do Serviço Social para a organização e distribuição dessa assistência da forma mais rentável política e materialmente, não implicando, de imediato, mudança de sua qualidade (Iamamoto e Carvalho, 2009, p. 253).

O fim do governo de Getúlio Vargas em 1945 e a promulgação de uma nova Constituição em 1946 foram responsáveis por uma abertura democrática, no entanto o acirramento dos conflitos de interesses entre as classes sociais desencadeou conflitos políticos que configuraram uma situação de crise de hegemonia, tais conflitos desencadearam mobilizações populares que podem ser exemplificadas pela organização das Ligas Camponesas que reivindicam por uma reforma agrária consistente e a divisão equânime das terras; e pela mobilização dos estudantes universitários em busca da ampliação do ensino público superior (Behring; Boschetti, 2011). Neste contexto, poucos foram os avanços relacionados à política social pública, de modo que as poucas iniciativas tomadas estavam relacionadas à abertura para que instituições não governamentais se fortalecessem enquanto executoras de serviços sociais, a exemplo da criação do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social da Indústria (SESI) em 1946 e os estímulos à filantropia no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), como aponta Mestriner (2011) ao listar as medidas governamentais voltadas à filantropia:

> Juscelino Kubitschek alarga de forma significativa os incentivos a filantropia. Inicialmente começa pela Lei Nº 2.756 de 17/4/56 concedendo apenas a isenção de selo nos recibos das contribuições destinadas a quaisquer instituições de Assistência Social registradas no CNSS. Em seguida, abre também para as instituições filantrópicas nova possibilidade de auferir recursos financeiros, alterando a legislação de imposto de renda em 1958, pela Lei Nº 3.470. Autoriza a dedução na renda bruta das pessoas naturais ou jurídicas, para efeito da cobrança de imposto de renda, das contribuições e doações feitas a instituições filantrópicas. E com o Decreto Nº 3.830/60 amplia tal benefício para instituições de educação, de pesquisas cientificas ou de cultura, portadoras da Declaração de Utilidade Pública. Finalmente, pela Lei Nº 3.577, de 4/7/59, oficializa a possibilidade de isenção com relação a cota patronal da contribuição a previdência social, introduzindo, para este acesso, o certificado de fins filantrópicos, abrindo grande precedente fiscal" (Mestriner, 2011 *apud* Carvalho, 2021, p. 58).

A chegada do Governo Militar Ditatorial em 1964, conforme apontado no capítulo anterior, fortalece a expansão do capitalismo em detrimento dos direitos sociais e trabalhistas e se afirma e impõe a partir de práticas cruéis de coerção, de modo que nesta conjuntura tem-se o agravamento das desigualdades sociais e das disparidades entre classes, ao passo que a questão social passa a ser enfrentada através de medidas que flutuam entre a repressão e a assistência (Raichelis, 2000; Behring; Boschetti, 2011).

No entanto não se pode afirmar que o pós-1964 foi vazio de iniciativas de proteção social, mas que estas seguiram padrões corporativistas de governos anteriores sendo direcionadas à parcela trabalhadora da população, de modo que a parcela da população à margem do mercado de trabalhado restaram o atendimento da rede privada conveniada ao poder público e as iniciativas da LBA. Assim sendo, cabe apontar que houve um movimento de *tecnificação*[18] das políticas sociais no período ditatorial, como pode ser observado por meio das medidas relacionadas à gestão da previdência social que é retirada inteiramente da classe trabalhadora e passa a ser uma demanda de natureza técnica.

Torna-se relevante ainda apontar que, em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MAPS), o qual para além do trato com as demandas trabalhistas e previdenciárias também incorporava a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (FUNABEM)[19], a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de

---

[18] "O pós-64 vai cristalizar o núcleo duro do sistema de proteção social brasileiro, nos moldes do autoritarismo e da tecnificação da questão social, ficando o padrão de consolidação institucional pelo qual a expansão desse sistema se desenvolverá até finais da década de 70, quando revelará sinais de esgotamento e crise" (Raichelis, 2000, p. 93-94).

[19] Cabe apontar que neste período as medidas de proteção à infância mantinham um caráter punitivo e higienista, de modo que configuravam competências da FUNABEM:

> I - Realizar estudos, inquéritos e pesquisas para desempenho da missão que lhe cabe, promovendo cursos, seminários e congressos, e procedendo ao levantamento nacional do problema do menor.
> II - Promover a articulação das atividades de entidades públicas e privadas;
> III - Propiciar a formação, o treinamento e o aperfeiçoamento de pessoal técnico e auxiliar necessário a seus objetivos;

Dados da Previdência Social (Dataprev). Com a instituição do MAPS se tem a materialização de uma estratégia popular do Governo Militar, já que através deste reuniu as três políticas mais demandadas pela classe trabalhadora, sendo estas: previdência, saúde e assistência social. Desta forma, pode-se afirmar que tal Ministério surge como uma tímida resposta do governo autoritário, que em meados dos anos de 1970 já começava a dar sinais de enfraquecimento decorrentes da crise econômica, às expressões questão social que se encontravam em expansão pelo *apartheid* causado pela gestão ditatorial (Carvalho, 2021).

No contexto de enfraquecimento do governo ditatorial, como apontado no capítulo anterior, tem-se a abertura para expansão dos movimentos populares que estiveram atuando na clandestinidade desde o golpe de 1964 e com a queda do governo militar em 1985 se torna possível a construção de uma face democrática para o país, e, assim, a mudança do rumo que a condução das políticas sociais estava tendo até então. Cabe aqui a reflexão de que até este momento da história não houve de fato uma responsabilização do Estado pela execução de serviços assistenciais à população que ficava de fora do mercado de produção, tendo sido visto no apanhado histórico aqui apresentado que houve, prioritariamente, medidas legais/institucionais que davam base legal e estímulos para que organizações filantrópicas realizassem tal execução com respaldo e benefícios concedidos pelo aparelho estatal.

A abertura democrática viabilizada pelos fortalecidos movimentos populares possibilitou expressivo avanço na condução das políticas sociais que pela primeira vez na história passaram a ser idealizadas junto com representantes de seus beneficiários finais e assim. Em moldes construídos a partir da real necessidade da população, o maior fruto desta conjuntura é a Constituição Federal de 1988, a atual versão da Carta Magna traz avanços imprescindíveis para a proteção social brasileira, cabendo aqui o destaque para a perspectiva

---

> IV - Opinar, quando solicitado pelo Presidente da República, pelos Ministros de Estado ou pelo Poder Legislativo, nos processos pertinentes à concessão de auxílios ou de subvenções, pelo Governo Federal, a entidades públicas ou particulares que se dediquem ao problema do menor;
> V - Fiscalizar o cumprimento de convênios e contratos com ele celebrados;
> VI - Fiscalizar o cumprimento da política de assistência ao menor, fixada por seu Conselho Nacional;
> VII - Mobilizar a opinião pública no sentido da indispensável participação de tôda a comunidade na solução do problema do menor;
> VIII - Propiciar assistência técnica aos Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas, que a solicitarem (Brasil, 1964).

As competências acima listadas evidenciam o quanto o foco estatal estava direcionado ao repasse de responsabilidades e não à efetiva execução de serviços direcionados à população.

de universalização e a efetivação do conjunto de políticas que compõem a Seguridade Social (Previdência Social, Saúde e Assistência Social).

No que tange à Política de Assistência Social (PAS) os avanços são históricos, posto que é a partir desse marco legal que esta adquire status de política pública e, ainda que integrante de um conjunto, recebe amparo legal a ela direcionado, como consta nos Arts. 203 e 204 da referida legislação, abaixo transcritos:

> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem 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.
> Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
> I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
> II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Brasil, 1988).

Acerca do divisor histórico que é a CF/88 para a assistência social é importante considerar a leitura crítica feita por Raichelis (2000), quando a autora aponta que

> A Constituição Federal em vigor, ao reconhecer a assistência social como integrante do campo da seguridade social, realiza a passagem, ainda que nos limites do texto legal, do universo das ações eventuais de ajuda para a órbita do direito e da responsabilidade do Estado. A Carta de 1988, embora de forma tímida, reconheceu o nascimento de novos direitos, em estreita consonância com as transformações sociopolíticas que se processavam na sociedade brasileira (Raichelis, 2000, p. 163).

Diante dos fatos até aqui relatados e das considerações da autora supracitada é possível afirmar que a partir de 1988 a história da Assistência Social no Brasil começa a seguir novos caminhos, bem como a forma como Estado e Sociedade Civil se posicionam frente a esta também passa por expressivas mudanças, já que com o status de política pública se passa a ter a prerrogativa de uma promoção a partir de serviços reconhecidos e tipificados pelo próprio aparelho estatal, ao menos em suas previsões e bases legais. A fim de identificar como e se foram materializadas as previsões constitucionais é que será dada continuidade à discussão, com a abordagem prática da política em uma conjuntura contemporânea no item a seguir.

3.2 Os Desafios Contemporâneos

A expectativa gerada com a CF/88 para o alcance do respaldo legal da área social era de que o país de fato passasse a ser cenário de uma inovação histórica, com a efetivação de uma política pública viabilizadora de seguranças sociais que ofertassem proteção a partir do reconhecimento das demandas mais agudas da classe trabalhadora evidenciadas pelas expressões da questão social, bem como também pudesse estimular as potencialidades e a condição de cidadania de grupos historicamente postos à margem do processo de produção (e acumulação) e, consequentemente, invisibilizados na construção da sociabilidade brasileira.

No entanto, o que se observa na história nacional é que a chegada dos anos 1990 trouxe consigo diversos fatores (detalhados no capítulo I) que tornaram o Brasil um campo fértil para a expansão e fortalecimento da lógica neoliberal na condução dos processos de produção e para as relações sociais, com interferências principalmente na forma do Estado se posicionar frente às expressões da questão social, como evidencia Montaño (2014), ao apontar as pretensões neoliberais:

> o neoliberalismo pretende a reconstituição do mercado livre, reduzindo e inclusive eliminando a intervenção social do Estado em diversas áreas e atividades. Assim, nessa nova estratégia hegemônica (neoliberal) do grande capital, é concebido um novo tratamento à "questão social". Cria-se uma modalidade polimórfica de respostas às necessidades individuais, diferentes conforme o poder aquisitivo de cada pessoa. Portanto, tais respostas não constituiriam um direito, mas uma atividade filantrópica/voluntária ou um serviço comercializável (Montaño, 2014, p.73-74).

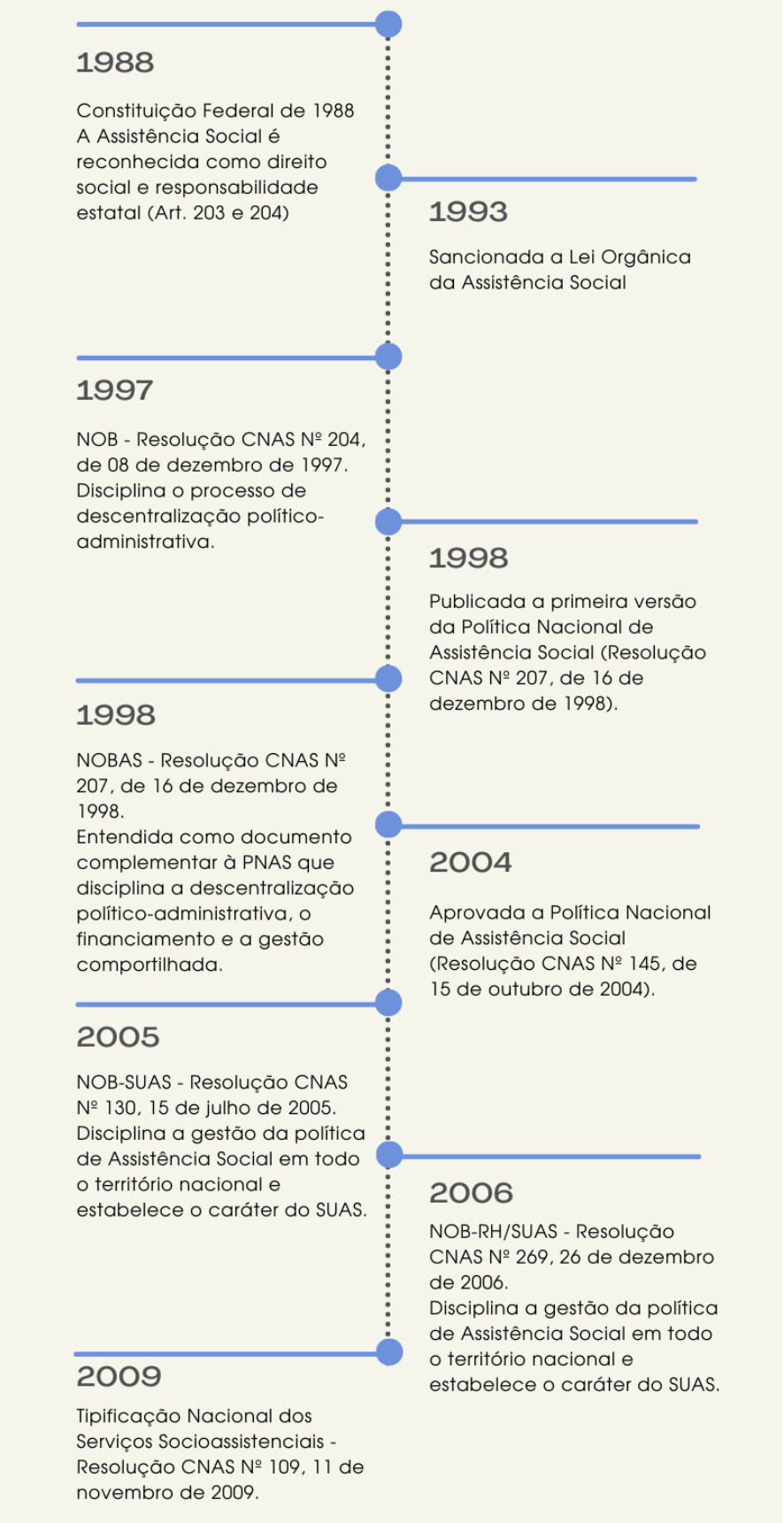
Desta forma, é que a lógica neoliberal, ao passar a conduzir o aparelho estatal nacional reduz/retira do Estado suas responsabilidades sociais, de modo que se caracteriza como pregadora de um "*modus operandi*" inteiramente contrário às previsões da Carta Magna há pouco aprovada, haja vista que, enquanto as previsões constitucionais colocavam como sendo responsabilidade estatal a garantia da oferta e da promoção do acesso da massa trabalhadora a serviços públicos que viabilizassem a efetivação de direitos sociais calcados sob a perspectiva da universalidade, a recém-chegada ideologia neoliberal promove a redução da função social atribuída ao Estado e repassa para a dimensão individual responsabilidades constitucionais a este vinculadas. Os efeitos nocivos da lógica que passa a assumir a condução do país são abordados por Silva, A. (2010) como sendo os *postulados neoliberais na área social,* os quais para o autor estão pautados nas seguintes concepções:

> a) o bem-estar social pertence à esfera privada da família, da comunidade e dos serviços privados; b) o Estado só deve intervir para aliviar a pobreza extrema e

> produzir serviços que o setor privado não quer ou não pode fazer; c) os direitos sociais e a obrigação de garanti-los por meio do Estado, bem como a universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais são abolidos. (Silva, A., 2010, p. 115)

Os desdobramentos destes *postulados neoliberais* refletem diretamente na efetivação dos direitos sociais constitucionalmente previstos, um claro exemplo de tal reflexo está na linha do tempo dos principais marcos que levaram do seu reconhecimento legal enquanto política pública até a implementação dos serviços a ela ligados, como ilustrado a seguir:

Figura 1- Linha do Tempo dos grandes Marcos Legais da Assistência Social



Fonte: Construção Própria.

Neste ponto, é preciso reforçar a relevância de normativas específicas para que haja a consolidação de novas políticas públicas, especialmente para a Assistência Social, como aponta Carvalho (2021) ao afirmar que para a efetivação do "novo caráter protetivo pautado na noção do direito, a despeito do velho padrão da benevolência, filantropia e caridade, era necessário regulamentá-la, na forma de uma legislação própria, posto a generalidade dos artigos 203 e 204 da CF 1988" (Carvalho, 2021, p. 77). Entretanto uma análise de todos os marcos legais contidos na imagem 1 não se faz possível, haja vista que os textos das Políticas Nacionais de Assistência Social (PNASs) e Normas Operacionais Básicas (NOBs), anteriores ao SUAS, não estão disponíveis para a consulta em meios digitais, fato este que inviabiliza a realização de comparações detalhadas das alterações que estes provocaram na política em questão e assim compromete a capacidade desta e de qualquer outra pesquisa em realizar um resgate histórico total da Assistência Social no Brasil.

No entanto até que fossem alcançadas as legislações norteadoras contidas na imagem 1 se fizeram necessários intensos processos de negociação, como relata Sposati (2007), ao apresentar um relato histórico sobre como os movimentos pró-assistência atuaram até que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) fosse aprovada e a assistência social pudesse então começar a ser implantada no território nacional como política pública, são pontos importantes a serem destacados em tal relato: o veto aplicado por Collor ao primeiro projeto de lei orgânica encaminhado em 1990 já denota a postura neoliberal de minimização do Estado adotada por seu governo; a relevância da mobilização popular, especialmente provocada pelos escândalos da gestão presidencial, como combustível para fortalecer o que a autora denomina de coalização de forças sociais em apoio ao novo projeto de lei; a centralidade de personalidades e organizações do Serviço Social que se fizeram presentes em espaços do legislativo na condição de comissão interlocutora; e o fato de que a aprovação da LOAS (Lei Federal Nº 8.742), em 07 de dezembro de 1993, foi produto de uma "luta onde alguns significativos anéis se foram" (Sposati, 2007, p. 63).

Assim, a Assistência Social adquire condições de se consolidar enquanto política pública apenas cinco anos após sua previsão constitucional, sendo as primeiras iniciativas voltadas a romper com as bases conservadoras que a permeavam, já que o caminho institucional desta se inicia com a instalação e composição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o qual vai inaugurar caminhos para discussão da filantropia, entidade da assistência social e política nacional (Sposati, 2007).

Acerca do CNAS é relevante apontar que a LOAS o coloca como sendo órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública

Federal, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, sendo este composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes e que tem entre suas principais competências a aprovação e coordenação da PNAS.

Desta forma, foi justamente a partir da atuação de tal Conselho, enquanto responsável por promover um debate amplo em torno da pauta da assistência social em todo território nacional reunindo os diversos segmentos relacionados à efetivação da política, que foi viabilizada a elaboração da PNAS em 1998 e a revisão de seus desdobramentos, que por sua vez desencadeou na aprovação de uma nova PNAS, em 15 de outubro de 2004, a qual passa a redesenhar a trajetória da Assistência Social e ao abordar a sua dimensão como política pública coloca que esta "configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo" (BRASIL, 2004, p. 31). Acerca dos avanços promovidos pela PNAS/2004, Alchorne (2012) apresenta um painel comparativo apresentado a seguir:

Figura 2- Comparativo entre as versões da Política Nacional de Assistência Social

REDAÇÕES APROVADAS		
ITENS	**PNAS 98**	**PNAS 04**
RESOLUÇÃO	Resolução CNAS Nº 207/98, de 16/12/98	Resolução CNAS Nº 145, de 15/10/2004
NOÇÕES GERAIS/ INTRODUÇÃO	Instrumento de gestão que transforma em ações diretas os pressupostos constitucionais e a LOAS	Redesenho da política; implantação do SUAS; materializar a LOAS; estabelecer políticas permanentes
FINALIDADE/ OBJETIVOS	Promover inclusão, tendo a família como principal referencial, assegurando melhorias das condições de vida	Assegurar as proteções afiançadas (básica e especial), com centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária
PÚBLICO ALVO	Destinatários: em condições de vulnerabilidade; excluídos	Usuários: cidadãos e grupos em situações de vulnerabilidade e riscos sociais
FUNÇÕES	Inserção; prevenção; promoção; proteção	Vigilância social, proteção social, defesa social e institucional
SEGURANÇAS	NÃO ABORDA	Sobrevivência, acolhida, convívio/vivência familiar
PRINCÍPIOS	Universalização; respeito à dignidade; equidade; primazia do Estado; centralidade na família; descentralização; comando único; participação	Universalização dos direitos; respeito à dignidade do cidadão, convivência familiar e comunitária; igualdade de direitos
DIRETRIZES	Articulação; participação; parceria; ações integradas; pactos Estado e sociedade; fomento a estudos e pesquisas	Descentralização; participação, primazia de responsabilidade do Estado, centralidade na família
ESTRATÉGIAS	Sistema Nacional de Assistência Social; fortalecimento dos conselhos; efetivação de fontes de financiamento; rede de inclusão; sistema de informações; acompanhamento da rede	Eixos estruturantes do SUAS: matricialidade sociofamiliar; descentralização e territorialização; novas bases da relação Estado/sociedade; financiamento; controle social; participação; política de RH; informação, monitoramento e avaliação
GESTÃO	Descentralizada, participativa e com primazia do Estado; comando único; gestão pactuada	Modelo de gestão descentralizado e participativo: regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais
FINANCIAMENTO	Corresponsabilidade; mecanismos e critérios de transferência	O SUAS pressupõe: gestão compartilhada; cofinanciamento. Habilitação por nível de gestão: inicial, básica e plena
CONTROLE SOCIAL/ PARTICIPAÇÃO	Assinala como estratégias: fortalecimento dos conselhos, conferências e fóruns e apresenta um item específico de controle social	SUAS tem como um dos eixos estruturantes o controle social e o desafio da participação dos usuários. Assegura aos conselhos um caráter fundamental no processo de decisões e acompanhamento da política de assistência social. Afirma que conselho, plano e fundo são elementos essenciais para a gestão da assistência social

Fonte: Alchorne (2012, p. 26).

Dentre o conteúdo da PNAS/2004 se destacam as diretrizes e os pilares que vão nortear a materialização da assistência social e assim realizar um redesenho da política no território nacional, bem como tornar viável a construção e efetivação do Sistema Único de

Assistência Social (SUAS), sistema este já previsto no Art. 6º da LOAS, em 1993, como sendo a forma descentralizada e participativa de organização e gestão das ações relacionadas a tal política, mas que só foi regulamentado e assim passível de ser aplicado no território nacional em 15 de julho de 2005. A relevância de tal sistema para o norteamento da execução da política é evidenciada quando é descrito seu caráter:

> ● consolida o modo de gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não-contributiva de Seguridade Social no campo da Assistência Social;
> ● estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos (federal, estadual, Distrito Federal e municipal) para instalar, regular, manter e expandir as ações de Assistência Social como dever de Estado e direito do cidadão no território nacional;
> ● fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004;
> ● orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários;
> ● regula, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema-cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de Assistência Social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, do Distrito Federal, estadual e federal;
> ● respeita a diversidade das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e políticas, em cada esfera de gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural;
> ● reconhece que as diferenças e desigualdades regionais e municipais, que condicionam os padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão, devem ser consideradas no planejamento e execução das ações;
> ● articula sua dinâmica às organizações e entidades de Assistência Social com reconhecimento pelo SUAS (Brasil, 2005, p. 86).

As normativas supracitadas deram base para que a Assistência Social assumisse configurações e moldes de política pública, promovida de forma equânime em todo o território nacional e, assim, distanciada dos traços conservadores e caritativos que a marcaram por séculos. Na mesma perspectiva ocorreu a promulgação das normativas seguintes, já que a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social de 2006 (NOB-RH/SUAS) tem como finalidade estabelecer que a Política deve ser executada por profissionais capacitados e estáveis em áreas pertinentes ao atendimento das demandas de cunho social, de modo que representa um avanço à profissionalização da Assistência Social; e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) que visa unificar a forma como a política é executada no território nacional, estabelecendo as definições e condições de execução dos serviços pertinentes à Assistência Social, já que dispõe acerca dos conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um dos serviços ofertados e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais.

No entanto, reduzir a história recente da PAS ao que está escrito em legislações seria trazer uma ótica romântica e desconsiderar os eventos conjunturais que a perpassam constantemente desde sua origem, sendo assim necessária a expansão da leitura histórica aqui proposta às singularidades conjunturais que marcaram a estruturação da política pública e assim a oferta dos serviços socioassistenciais à população. A necessidade anteposta é forçada quando observado que os efeitos neoliberais na PAS não foram uniformes na condução e efetivação desta desde 1990 até a contemporaneidade, já que, como exposto anteriormente, o neoliberalismo foi se ajustando ao longo dos anos a fim de tecer estratégias que melhor atendessem ao enfrentamento da crise capitalista, desta forma os seus reflexos na PAS também foram sendo ajustados, de modo que:

- **No neoliberalismo ortodoxo -** Observa-se uma tendência de resgate das práticas caritativas e a transferência de responsabilidades estatais para organizações da sociedade civil, movimentos estes que levaram à:

> assistencialização da proteção social brasileira, através de um expressivo esvaziamento institucional, técnico e político da Assistência Social – em total desrespeito ao seu estatuto de política pública – e do fortalecimento de práticas assistencialistas alheias ao marco legal da Assistência Social (Silva, S., 2017, p. 61);

- **No neoliberalismo social-liberal -** A lógica do consenso que permeou e o caráter populista dos governos deste período provocaram mudanças expressivas na Assistência Social, que foi utilizada como ferramenta para apaziguar as relações entre classes, posto que a expansão dos benefícios, concedidos através de tal política, ao passo que atendia às demandas da classe trabalhadora, também estimulavam o consumo, e, assim, alimentaram o capital. A respeito deste momento histórico, Silva, S. (2017) afirma que:

> esses governos se notabilizaram pela assistencialização da proteção social brasileira a partir de um caminho inverso ao de FHC e seus predecessores (pós-CF/1988), pois, investiram fortemente na regulamentação, institucionalização e expansão da Política de Assistência Social e a fizeram transitar de um status de "prima pobre" da Seguridade Social para o de "carro chefe" e elemento central do binômio social-liberal de "crescimento econômico com justiça social", que compôs o "neodesenvolvimentismo" brasileiro, sendo a Assistência Social o elemento mais preponderante da justiça social, sem deixar de contribuir, também, para o crescimento econômico, em termos de elevação do PIB. (*Idem,* p. 62-63).

- **No ultraneoliberalismo -** O termo ultra vem expressar a incorporação de novas estratégias a serem adotadas pelo neoliberalismo, sem prejuízo da adesão àquelas já adotadas desde os primórdios de sua história no território nacional; de modo que os conflitos políticos vivenciados no país a partir 2016 repercutem de forma extremamente negativa sobre as políticas sociais. Entre as medidas de ataque ultraneoliberal evidencia-se a Emenda

Constitucional Nº 95, proposta pelo governo de Michel Temer, que, ao instituir um novo Regime Fiscal, restringe gastos públicos primários por um período de 20 anos, atingindo principalmente aqueles destinados a direitos sociais fundamentais.

A Assistência Social, para além de ser atingida pelas restrições fiscais, ainda sofre com iniciativas de regressão às suas bases caritativas, entre as quais cabe destacar o Programa Criança Feliz, proposto pelo mesmo Governo, que com objetivos difusos traz de volta a perspectiva do primeiro-damismo e dos princípios moralistas e tuteladores, indo de encontro aos avanços que foram obtidos por meio da CF/88; da LOAS e PNASs.

Torna-se extremamente necessário ressaltar que as iniciativas de desmonte desta Política são intensificadas a partir de 2018, quando a ascensão do bolsonarismo à presidência lança mão de medidas que cerceiam a perspectiva da Assistência Social como política viabilizadora de direitos sociais, restringindo-a a uma mera executora de benefícios de transferência de renda aos paupérrimos.

As medidas do neoliberalismo voltadas ao desmonte da Assistência Social, sem que esta tenha alcançado ao menos uma execução plena aos moldes previstos constitucionalmente, listadas acima, tratam-se de pontuações iniciais inseridas em um universo amplo de iniciativas direcionadas ao enfraquecimento da classe trabalhadora como mecanismo para favorecer a solidificação da soberania capitalista. De modo que, além dos apontamentos antepostos, existem outras medidas de assolamento da PAS, como as que são apontadas por Sposati (2016) em razão de análise sobre o financiamento da política em questão, entre as quais cabe destaque para:

- **A fragilização do controle social** - Como apontado anteriormente, os conselhos são espaços de qualificação da política por meio da participação popular e assim a capacidade de refletir sobre os serviços ofertados e as demandas que atendem ou deveriam atender, porém o que autora aponta é que

> Os conselhos vêm sofrendo de "moléstias" próprias do afastamento democrático do circuito de representação. Há conselho "meia-boca", conselho inteiro, conselho que só tem representante apadrinhado, há conselheiro que é profissional em dois ou três conselhos, que nunca deixa de ser conselheiro porque não tem substituto.Há forte variação da densidade de representações e da força do controle social nas políticas sociais. (Sposati, 2016, p. 105)

Neste contexto, tem-se a desqualificação dos serviços, cerceamento da participação popular e o comprometimento da tomada de decisões acerca do planejamento e execução da PAS, haja vista que legalmente as decisões sobre o uso dos recursos contidos nos Fundos da

Assistência Social (FAS) devem ser discutidas e aprovadas pelo pleno dos conselhos setoriais.

- **Ausência e/ou atrasos no repasse de recursos pelo Governo Federal** - Embora seja uma Política prevista para receber cofinanciamento, o que se observa é uma sobrecarga dos municípios que se veem na condição de suprir os atrasos ou ausências das transferências federais, fato que fragiliza a execução da política, especialmente, naqueles municípios com baixa arrecadação de tributos. O arrocho financeiro que os atrasos do governo federal acarretam nos municípios comprometem a capacidade de planejar a execução dos serviços, posto que não é possível mapear as demandas e pensar em novas formas de intervenção se não há a garantia da disposição de recursos para manter os serviços já existentes, de modo que a execução da PAS nos municípios "não se trata de prever a implantação do que é mais necessário, mas sim de implantar aquilo em que há recursos transferidos" (*Idem,* p. 108).
- **A reiterada presença de parcerias com associações da sociedade civil** - A garantia de direitos sociais tende a não ser uma área de interesse ao capital, de modo que não há como utilizar a PAS para manter o processo de acumulação capitalista (a exceção apenas dos benefícios de transferência de renda que viabilizam o consumo). Desta forma, é mais interessante transferi-la para que a própria sociedade execute, por meio de tal iniciativa têm-se o afastamento estatal das responsabilidades que lhes são conferidas pela CF/88 para com a execução dos serviços socioassistenciais, o uso da Assistência Social como meio de instituições privadas terem acesso ao fundo público, tendência à forte presença da religiosidade na política e à ausência de referência do modelo público estatal.

Os fatos até aqui relatados levam à compreensão da existência de um *dilema* na Assistência Social brasileira, a qual encontra amparo nas construções teóricas de Mota (2010), quando a autora afirma que a PAS se tornou um "terreno de contradições" na conjuntura neoliberal, tenha-se em vista que:

> a Assistência Social no séc. XXI está adquirindo a condição de mecanismo integrador, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho. (...) o que se coloca no horizonte é o apagamento da referência do trabalho em prol da renda como meio de acesso ao consumo. (...) Neste sentido, coloca-se o maior desafio para os que professam 'o pessimismo da razão e o otimismo da vontade': distinguir e compreender a necessidade objetiva da ampliação da assistência diante do agravamento da pobreza, sem a ela hipotecar o principal e às vezes único mecanismo de enfrentamento da 'questão social' (Mota, 2010, p.144-145).

O lugar que a PAS assume no século XXI se dá em virtude dos benefícios que por meio dela são operacionalizados, os quais integram as já apontadas estratégias de consenso do

neoliberalismo social-liberal que vigorou no país especialmente nos governos Lula e Dilma, os quais assumem uma dupla funcionalidade, à medida que ao mesmo tempo em que promovem a garantia de condições de manutenção da classe trabalhadora também asseguram o fluxo básico de consumo que sustenta a soberania capitalista (Boschetti e Behring, 2021).

Desta forma não se pode negar a relevância que os benefícios socioassistenciais, especialmente aqueles com caráter de transferência de renda, assumem na sociedade brasileira no século XXI, relevância esta que é ratificada por Boschetti e Behring (2021) quando estas apontam para o fato de que:

> Os programas assistenciais de "transferência de renda" são estratégias político-econômicas importantes para garantir minimamente a sobrevida de trabalhadores(as), de modo a garantir sua disponibilidade para a exploração; para assegurar um fluxo básico de consumo, evitando um curto-circuito na rotação do capital, e para controlar socialmente o pauperismo e os comportamentos das "classes perigosas". No entanto, para quem está desprovido de todas as condições de reprodução social no capitalismo, programas que transferem recursos públicos sob a denominação de "transferência de renda", "renda básica" ou "renda mínima" são uma questão de vida ou de morte, ainda mais em países como o Brasil, marcado pela informalidade, baixos e instáveis salários e precarização agressiva. A bárbara condição de mais de 100 milhões de homens e mulheres se tornou explosiva na pandemia. Se a "transferência de renda" é funcional à reprodução do capitalismo, não se pode negar que é igualmente necessária para reprodução da classe trabalhadora (Boschetti e Behring, 2021, p.79).

A centralidade que tais programas assistenciais passam a ter na política de Assistência Social é comprovada quando observada a distribuição de recursos a esta destinados no período analisado nesta pesquisa, conforme exposto na Tabela 1:

Tabela 1- Recursos Destinados à Assistência Social Comunitária Bolsa Família[20]

ANO	PERCENTUAL[21] DE RECURSOS
2016	36%
2017	34%
2018	35%
2019	36%
2020	77%
2021	49%

Fonte: Construção Própria a partir de dados coletados no Relatório do Levantamento de Dados Monitoramento Da Execução Do Orçamento Geral Da União 2015 – 2021 (Silva,F., 2022).

A leitura do quadro acima precisa levar em consideração que o universo de recursos referenciado deve ser aplicado para cobrir despesas com outras atividades que representam pilares essenciais à execução da política, tais como Assistência Comunitária Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Alimentação e Nutrição - Segurança Alimentar e Nutricional; Proteção e Benefícios ao Trabalhador, Modernização Trabalhista e Trabalho Digno; entre outros que passam a ser sucateados pela ausência de recursos haja vista a priorização dos programas de transferência de renda.

A questão dos recursos destinados à PAS é agravada pelo fato que não há uma previsão de vinculação de recursos a ser executada pelo Governo Federal, como acontece na Saúde e na Educação, ficando assim a cargo dos interesses de cada gestão definir os valores percentuais a serem repassados, embora haja uma Proposta de Emenda Constitucional[22] cujo objeto consiste em garantir recursos mínimos para o financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em tramitação desde 2017, mas que ainda não chegou a ser votada na plenária da Câmara dos Deputados Federais.

Outro dado de extrema importância apresentado pela Tabela 1 é o crescimento focalizado de recursos destinados à transferência de renda em 2020, relembrando que este é o ano que marca a chegada da pandemia da COVID-19 no país e que a alternativa encontrada pelo governo ultraneoliberal em vigor naquele ano foi justamente a disponibilização de um auxílio emergencial, proposto inicialmente no valor de R$200,00 (duzentos reais) e ampliado após votação do Congresso Nacional para R$600,00 (seiscentos reais), medida esta que não visava enfrentar a agudização das expressões da questão social gerada pela pandemia mas apenas minimizá-las ao passo que viabiliza à classe trabalhadora condições mínimas para sobrevivência, bem como para manutenção de seu padrão de consumo.

[20] Principal programa de transferência de renda em vigor no Brasil no século XXI.
[21] Percentuais estabelecidos dentro do universo de recursos destinados pelo governo federal à Política de Assistência Social.
[22] Mais informações acerca da PEC 383/2017 estão disponíveis no site da Câmara de Deputados podendo ser acessadas por meio do link: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162116. Acesso em: 24 out. 2023.

No que se refere ao aumento do valor do auxílio emergencial, cabe destacar que este enfrentou forte resistência do chefe do poder executivo, a qual não só foi direcionada ao acréscimo de R$400 (quatrocentos reais) à sua proposta inicial, bem como a outras concessões propostas pelo legislativo. Um claro exemplo está no veto integral realizado pelo então presidente ao Projeto de Lei Nº2508/2020, o qual trazia a proposta de prioridade para o pagamento do auxílio emergencial em cota dupla para a mulher chefe de família (uniparental), quando o pai também informasse ser responsável pelos dependentes, bem como que pais solteiros a possibilidade de receberem duas cotas do auxílio em três prestações. Desta forma, percebe-se que a efetivação do valor de R$600,00 (seiscentos reais) se deu muito mais pela perspectiva de conciliação entre o executivo e o legislativo do que pela compreensão das necessidades pelo executivo.

Torna-se preciso neste ponto o esclarecimento de que esta pesquisa não assume uma posição contrária aos benefícios de transferência de renda ou que negue a relevância destes, especialmente no contexto pandêmico, para manutenção da classe trabalhadora, mas que adota uma postura em concordância com Silva, M. (2023), quanto ao fato da postura crítica adotada ser direcionada ao caráter transitório destes, o que inviabiliza a sedimentação de condições estruturais para a oferta de uma proteção social ampla.

Acerca da pandemia da COVID-19 é imprescindível destacar os seus desdobramentos para a PAS, já que, ao atingir o Brasil em 2020, esta não apenas trouxe um agravo de saúde com potencial devastador, pois também foi responsável por evidenciar as marcas sociais que as estratégias de desmonte das políticas protetivas têm causado à população brasileira, já que, como aponta Leite (2020), entre as capacidades da pandemia estão aquelas relacionadas a:

> explicitar, visibilizar e elucidar as profundas desigualdades e fragilidades das sociedades capitalistas, ou seja, ela é capaz de exacerbar a capacidade destrutiva e insustentável de modo de produção capitalista e suas profundas desigualdades, fundadas em classe, gênero, raça/etnia, sexualidade, geração e demais marcadores sociais da diferença (Leite, 2020, p. 2).

A situação do Brasil se complexifica frente ao fato de que a pandemia atinge o país quando a condução do aparelho estatal está sob o governo ultraneoliberal de Jair Bolsonaro, o qual insistiu fortemente em tratá-la como uma "*gripezinha*[23]*",* causando um retardamento na adoção das medidas de enfrentamento e até mesmo um descrédito às orientações dadas por organizações internacionais de saúde. De modo que a postura adotada pelo Governo Federal

[23] Facilmente é possível encontrar registros do então presidente se referindo à pandemia da COVID-19 como sendo uma gripezinha ou um resfriadinho, a exemplo da matéria da agência de notícia BBC Brasil disponível no link: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55107536.

acaba por potencializar ainda mais os efeitos pandêmicos, como expõem Boschetti e Behring (2021):

> Ao retardar e resistir a exercer sua responsabilidade pública e assegurar os recursos públicos e as medidas econômicas, sociais e sanitárias necessárias ao enfrentamento da pandemia e dos casos que se multiplicaram violentamente, o governo federal negacionista, ultraneoliberal e neofascista favoreceu também a multiplicação e a agudização das desigualdades estruturais (Boschetti e Behring, 2021, p. 76).

Neste cenário de agravamento das desigualdades estruturais decorrente da pandemia, a PAS passa a ser compreendida como uma atividade pública de caráter essencial[24] e que deve ser mantida em plena execução em razão de seu "papel fundamental na garantia de atendimento às demandas de proteção social, exponenciadas em função da crise sanitária e de suas consequências" (Silva, M., 2023, p. 144). Desta forma no Quadro 3 são apresentadas as medidas desenvolvidas no âmbito da PAS para combate à COVID-19[25]:

[24] Conforme disposto na Lei Federal Nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.

[25] A fim de apresentar informações gerais das medidas adotadas estão contidas no quadro aquelas deliberadas pelo Ministério da Cidadania, sendo este o órgão responsável por nortear a execução em território nacional da PAS à época.

Quadro 3- Medidas de Combate à COVID-19 tomadas pelo Ministério da Cidadania no âmbito da Assistência Social

DESCRIÇÃO DA MEDIDA	EMBASAMENTO LEGAL
Cancelamento do bloqueio de pagamentos por 120 dias para as pessoas inscritas no Cadastro Único e que recebessem benefícios monetários (Bolsa Família ou BPC)	Portaria Nº 330, de 18 de março de 2020.
Suspensão de averiguação de requisitos, de modo que programas de Assistência Social não fossem interrompidos.	Portaria Nº 337, de 24 de março de 2020.
Crédito suplementar do Bolsa Família, o qual consistiu na concessão ao Ministério da Cidadania mais de R$ 3 bilhões para o Bolsa família e programas de apoio à Assistência Social.	Medida Provisória Nº 929, de 25 de março de 2020.
Medidas de segurança para a continuidade dos serviços de Assistência Social com recomendações para a segurança e a saúde dos usuários e dos servidores de todo o SUAS.	Portaria Nº 54, de 1º de abril de 2020.
Abertura de crédito de R$ 98,2 bilhões para o Ministério da Cidadania dar auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade.	Medida Provisória Nº 937, de 2 de abril de 2020.
Regulamentação e financiamento do Auxílio Emergencial.	Decreto Nº 10.316, de 7 de abril de 2020; Medida provisória n° 956, de 24 de abril de 2020; Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020; Portaria nº 386, de 14 de maio de 2020; Portaria nº 394, de 29 de maio de 2020; Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020; Medida Provisória Nº 999, de 2 de setembro de 2020;
Orientações gerais para regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no enfrentamento aos impactos da pandemia causada pelo novo coronavírus, no SUAS.	Portaria N° 58, de 15 de abril de 2020.
Orientações gerais sobre cuidados a crianças e adolescentes com medida protetiva de acolhimento, no contexto da pandemia.	Recomendação conjunta Nº 1 de 16 de abril de 2020 e Portaria N° 59, de 22 de abril de 2020.
Medidas para o enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional para o Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS.	Portaria n° 366, de 22 de abril de 2020 e Portaria conjunta nº 1, de 27 de abril de 2020.
Repasse emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede no âmbito dos estados.	Portaria nº 369, de 29 de abril de 2020.
Repasse de recursos federais para a segurança alimentar e nutricional dos usuários do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, e prevê que outros recursos direcionados às ações do SUAS fiquem condicionadas à compatibilidade com as normativas da Política de Assistência Social.	Portaria nº 385, de 13 de maio de 2020,
Estabelece recomendações para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive imigrantes.	Portaria nº 69, de 14 de maio de 2020.
Flexibilização de procedimentos e atividades do Sistema Único da Assistência Social para preservar a oferta regular e essencial dos serviços e programas socioassistenciais.	Portaria nº 419, de 22 de junho de 2020.

Recomendações para o funcionamento da rede socioassistencial de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial de Média Complexidade do SUAS, de modo a assegurar a manutenção da oferta do atendimento à população nos diferentes cenários epidemiológicos.	Portaria nº 100, de 14 de julho de 2020,
Aprovação de orientações técnicas para a operacionalização das ações de incremento à segurança alimentar e nutricional aos usuários do SUAS.	Portaria conjunta nº 3, de 30 de setembro de 2020.
Recomendações gerais à gestão da rede socioassistencial do SUAS, especialmente às organizações da sociedade civil, sobre a adaptação das ofertas socioassistenciais no contexto da pandemia.	Portaria nº 148, de 13 de novembro de 2020.
Instituição de Presidência Ampliada do CNAS, em caráter temporário e com duração de um ano.	Resolução CNAS/MC Nº 25, de 16 de dezembro de 2020.

Fonte: Construção Própria a partir de relatório disponibilizado pelo governo federal intitulado: "Ministério da Cidadania[26] no combate à COVID-19"

As informações contidas no Quadro 3 permitem a reflexão de que não houve iniciativas inovadoras por parte do Governo Federal para enfrentamento da pandemia da COVID-19, para além da instituição do Auxílio Emergencial houve apenas continuidade do que já havia previsão para ser executado. Movimento este que pode ser justificado pela necessidade de fortalecer os serviços existentes para que assim possam dar respostas às demandas evidenciadas pela pandemia, já que estes vinham funcionando em condição de extrema precariedade e que foi agudizada em consequência da postura ultraneoliberal do governo bolsonarista, conforme evidencia Silva, M. (2023):

> O processo de desmonte da estrutura do SUAS vem assumindo uma direção intensiva e drástica no governo Bolsonaro, que se dá por pelo menos dos vias centrais: 1) o desfinanciamento (que implica perda contínua de recursos da União para cofinanciamento dos serviços socioassistenciais do SUAS nos municípios) e vai implicando precarização e desmonte de equipamentos como CRASs, CREASs, Centro de Referência de Assistência Social para população em situação de rua (Centros POP); Centros Dia, instituições de abrigamento (como Albergues, Repúblicas e Casas Lar, Casas de Passagem); 2) o ataque às instâncias de controle social e uma ofensiva político-ideológica contra a institucionalidade pública da assistência social e seu reconhecimento como direito social (Silva, M., 2023, p. 143).

Assim, pode-se afirmar que, em sendo o Auxílio Emergencial a medida de maior notoriedade adotada para enfrentamento aos desdobramentos sociais impostos pela pandemia da COVID-19, há um reforço dos padrões de proteção social neoliberal, o qual consiste em repassar responsabilidades para a esfera individual/privada, ao passo que concedem os meios

[26] No governo de Jair Bolsonaro o Ministério da Cidadania era composto pelas seguintes Secretarias: Executivas, Especial de Desenvolvimento Social, Especial do Esporte, de Avaliação e Gestão da Informação e de Articulação e Parcerias. Diante da pluralidade de temática abarcadas pelo órgão em questão e assim contidas no relatório utilizado como base para o Quadro 2 é que para a construção deste foram selecionadas as medidas relacionadas à PAS.

para a garantia dos mínimos à reprodução da classe trabalhadora e mantém a segurança da circulação do capital a partir da manutenção dos padrões de consumo da população.

Um fato relevante a ser considerado nesta construção crítica é que, mesmo após o afrouxamento das medidas de combate à COVID-19 e o encerramento do período previsto para duração do auxílio emergencial, o governo ultraneoliberal de Jair Bolsonaro continuou apostando na transferência de renda como uma bandeira populista e eleitoreira. No apagar das luzes de 2021 e, assim sendo, nas vésperas da corrida para as eleições presidenciais é sancionada a Lei Federal Nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que extingue o Programa Bolsa Família e institui o Auxílio Brasil.

Com a proposta de ampliar o valor repassado para as famílias vivendo em condição de pobreza no país, o Auxílio Brasil nasce com prazo de validade e com financiamento incerto, fatos que revelam mais uma vez a tomada de medidas de efeito assistencialista e caráter imediatista, as quais mais visam controlar situações de crise por meio da ampliação do poder de consumo da classe trabalhadora e assim atender interesses do que de fato enfrentar as problemáticas que alimentam as expressões da questão social.

Enfim, observa-se ao longo da história da Assistência Social no Brasil a existência de um processo cíclico, no qual a classe trabalhadora superexplorada se organiza e reivindica por intervenções do Estado em favor do acesso desta aos insumos básicos à sua sobrevivência; o Estado, conduzido por interesses do capital, atua por meio de iniciativas focalizadas e de caráter imediatista; o capital frente à necessidade de reagir às crises, que lhes são inerentes, adota novas estratégias para a exploração do proletariado; as políticas de proteção social tornam-se insuficientes frente à crescente demanda da classe trabalhadora; e assim o ciclo se reinicia.

A retrospectiva aqui construída ainda torna possível afirmar que a Assistência Social brasileira, mesmo após os avanços normativos, ainda sofre com a cultura de ser tratada como uma política que “apaga incêndios", que lhe acarreta um planejamento frágil; um financiamento volátil; uma dimensão de moeda de troca populista e eleitoreira; além de sua descaracterização enquanto política pública estatal, especialmente na conjuntura contemporânea, em que tem sido presenciada uma regressão na sua oferta, com traços de retrocesso à caridade, benemerência e submissão aos interesses daqueles que estão na condução do aparelho estatal.

Dentro do universo de elementos anteriormente apontados, existe um que precisa de destaque especial, sendo este o da perversidade neoliberal na manipulação da participação da sociedade civil na execução da PAS, haja vista que, ao observar a história da Política, a

organização popular se dava motivada no reconhecimento das responsabilidades do Estado para com as demandas por mínimos e seguranças sociais e após as investidas neoliberais tem-se a cooptação desta organização em favor da desresponsabilização do Estado e do enfraquecimento do caráter público da política. Neste cenário, tem-se ainda a aprovação de um novo Marco Regulatório das Organizações Sociais (MROSC), Lei Federal Nº 13.019/2014, em pleno encerramento da fase social-liberal e início da semeadura do ultraneoliberalismo, voltado para a instituição de "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" (Brasil, 2014).

A conjuntura acima exposta aponta ainda a contradição que permeia o entendimento dos limites impostos à participação popular na PAS, já que, na condição de co-gestora por meio do controle social, a Sociedade Civil vem sendo desmotivada à participação; ao passo que, na condição de executora, existe estímulo, incluindo aqui o fortalecimento da segurança jurídica por meio do MROSC.

As contradições e dilemas acima sinalizados levam à reflexão da necessidade de executar uma análise de como os preceitos dos marcos teórico-político e legal que instruem a oferta pública da Assistência Social, em especial no que tange à primazia da responsabilidade do Estado e a efetiva garantia dos direitos dos usuários, estão sendo efetivados e/ou respeitados em tempos de ultraneoliberalismo.

4 O MROSC NA ASSISTÊNCIA SOCIAL JABOATONENSE

A compreensão de que o movimento do real se metamorfoseia a fim de se adequar às diversidades de cada fase da sociabilidade capitalista é que, diante da leitura conjuntural apresentada nos capítulos anteriores, este capítulo se propõe a traçar reflexões de como os movimentos societários já apontados neste estudo se apresentam dentro da realidade do município de Jaboatão dos Guararapes, considerando as singularidades de sua formação sócio-histórica.

Para tanto é que serão apresentados elementos de como a constituição do município tem suas páginas relacionadas com as da história do Brasil e, assim, como as marcas do processo de formação societária deste país se apresentam e desdobram na realidade municipal; entre as esferas de desdobramentos se destaca a socioeconômica e, consequentemente, a da organização da Política Municipal de Assistência Social. Dentre as formas de organização da referida política, tem-se a efetivação das parcerias com OSCs para execução de serviços socioassistenciais e nestas a necessidade de aplicação do MROSC.

Para tanto é que, a partir da análise dos editais de chamamento público, neste capítulo, serão tecidas reflexões entre os dados analisados e os traços conjunturais e históricos da materialização do MROSC e sua correlação com as previsões legais para a Assistência Social, enquanto política pública prevista constitucionalmente, na conjuntura da fase ultraneoliberal do capital.

4.1 A Assistência Social em Jaboatão dos Guararapes/PE

As primeiras páginas da história do município atualmente nomeado como Jaboatão dos Guararapes em muito comungam com as do Brasil colônia, já que a composição de seu território está diretamente ligada à distribuição das capitanias hereditárias no início da colonização. Duarte Coelho, na condição de administrador colonial, designado pela Coroa Portuguesa para a Capitania de Pernambuco, concedeu em 1566 uma légua[27] de terra para o cultivo de cana de açúcar e instalação de um engenho, o São João Batista (hoje, Usina Bulhões), posteriormente, nesta localidade, foi fundado o povoado de Jaboatão, mais especificamente em 04 de maio de 1593.

[27] Segundo definição do Oxford Languages, uma légua corresponde à medida de distância em vigor antes da adoção do sistema métrico, cujo valor varia de acordo com a época, país ou região; no Brasil, vale aproximadamente 6.600 metros.

As histórias também se cruzam pelo fato de o município em questão ter sido palco de um evento fundamental ao curso da nação, já que em seu território, nos Montes Guararapes, ocorreu a Batalha dos Guararapes, que marcou o início das iniciativas de expulsão do país dos exércitos e marinha da Companhia das Índias Ocidentais, em se tratando esta de uma empresa holandesa, com o objetivo de conquistar novos territórios. Cabe apontar que os holandeses disputavam com portugueses a soberania no território recém-colonizado (Vilaça, 2019).

A Batalha dos Guararapes também simboliza a primeira iniciativa constituída a partir da mobilização da população local, como sinaliza Vilaça (2019) ao afirmar que "de forma única e pioneira, reunidos em torno dos ideais da chamada Guerra da Liberdade Divina, pugnaram ombro a ombro os exércitos constituídos de negros, índios, luso-brasileiros e portugueses[28]" (*Ibid*, p. 6).

Do período colonial até o contemporâneo a organização da estrutura do município passou por expressivas alterações. A cidade que foi fundada a partir do cultivo da cana de açúcar foi se expandindo não apenas em território, mas, principalmente, em contingente populacional, de modo que o povoado do século XVI hoje dá lugar a um município de grande porte, que, no ano de 2022, comportou 653.793 habitantes (IBGE, 2022).

A história do Brasil já aponta, conforme exposto nos capítulos anteriores, que quanto maior a população e o desenvolvimento territorial, maior também será a complexidade das demandas apresentadas. Desta forma, é que ao longo do seu processo de organização a administração do Jaboatão dos Guararapes precisou se ajustar para acompanhar o ritmo das mudanças econômicas e sociais. Assim, o município de base agrícola chega ao século XXI apresentando um perfil demográfico heterogêneo, sendo possível observar a existência de três padrões de organização societária com representatividade no âmbito municipal, os quais são:

- Agropecuária – compreende a parcela populacional que reproduz os padrões societários do início de sua história, sendo esta alocada ainda em territórios de engenho e mantendo-se majoritariamente da produção agrícola e pecuária. A gestão municipal estima a existência de 25 comunidades organizadas nas propriedades de engenhos[29] e o diagnóstico territorial realizado em 2021 apontava para cerca de 4.000 pessoas identificadas enquanto moradoras de zona rural (PMJG, 2021);

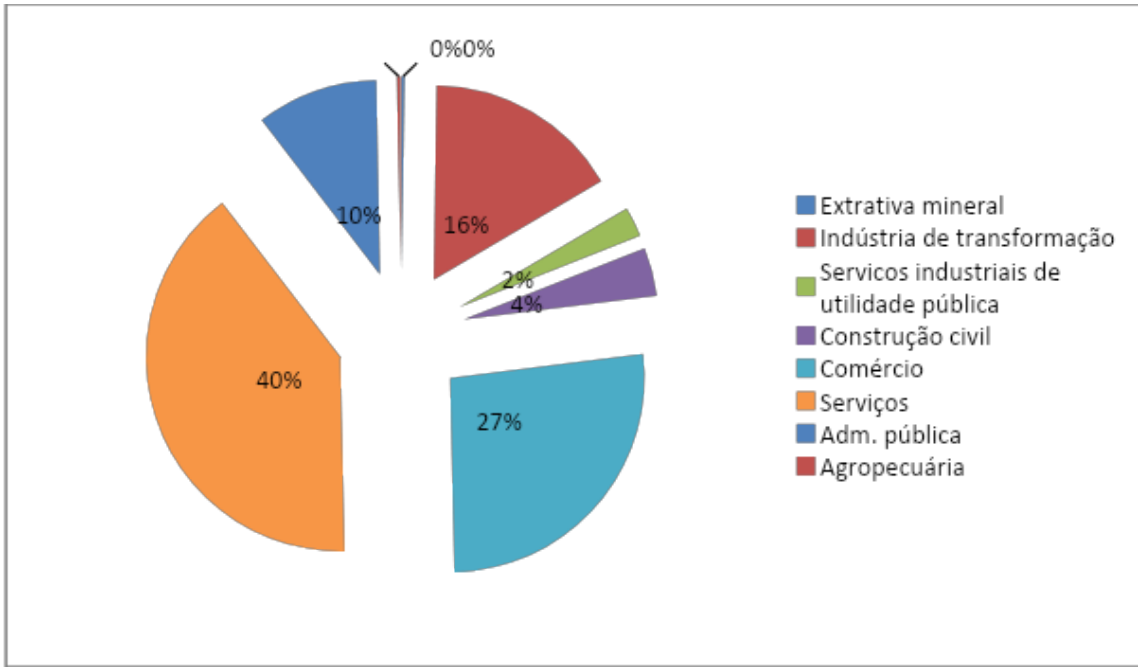
[28] Cabe enfatizar a relevância que o domínio de território da população indígena foi um grande trunfo no combate com os holandeses neste momento de extrema relevância para a história.
[29] Informação obtida por meio de matéria jornalística divulgada no site oficial da Prefeitura do Jaboatão dos Guararapes e disponível para acesso em: https://jaboatao.pe.gov.br/debate-sobre-engenhos-do-jaboatao-marca-xi-semana-do-patrimonio-cultural-de-pernambuco/.

- Industrial – a localização estratégica do município fez deste um território atraente para a estruturação de grandes indústrias, haja vista que além de fazer limite com a capital do estado também é cortado pela rodovia federal BR 101 que permite o acesso ao Complexo Industrial Portuário de Suape e ao principal aeroporto do estado. Desta forma, Jaboatão dos Guararapes se caracteriza como local estratégico para o escoamento da produção, e, assim, também, para sediar empresas. Estima-se a existência de 52.863 empresas ativas sediadas no município em abril de 2023, entre estas se destacam aquelas com expressivo capital, como: White Martins Gases Industriais (Capital de R$ 356.549.434,00), Energizer Brasil (Capital de R$ 316.023.141,00), Refrescos Guararapes (Capital de R$ 149.569.724,00), Tintas Iquine (Capital de R$ R$ 93.885.000,00), entre outras[30].
- Comércio e serviços – com uma extensa faixa litorânea protagonizada pelas praias de Piedade, Candeias e Barra de Jangada, o município também acaba sendo uma alternativa de roteiro turístico no estado, demandando assim que haja a organização de uma ampla rede de serviços e comércios a fim de atender a população local bem como os turistas.

Esta diversidade de organização societária reflete diretamente da estrutura econômica municipal, porém não garante a inserção da totalidade da população economicamente ativa no mercado de trabalho, já que do total populacional em 2021 apenas 98.570 habitantes estavam inseridos no mercado formal de trabalho, sendo a inserção destes também reflexo de tal diversidade, como expresso no gráfico a seguir:

Gráfico 1- Número de empregados no mercado formal por atividades econômicas em 2021

[30] Informação obtida por meio da plataforma EmpresAqui e disponível para acesso em: https://www.empresaqui.com.br/listas-de-empresas/PE/JABOATAO_DOS_GUARARAPES.



Fonte: Construção Própria a partir da base de dados da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM).

A inserção de apenas cerca de 1/6 da população municipal no mercado de trabalho reflete uma das muitas expressões da questão social em Jaboatão dos Guararapes, sendo esta a expressiva parcela populacional desempregada ou inserida no mercado informal, ou seja, desassistida por direitos trabalhistas. A inserção no mercado de trabalho tem reflexo direto na condição socioeconômica local e se pode afirmar que o desemprego e/ou subemprego comum no município tem uma parcela de responsabilidade no fato de 41,4% da população ter rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo (IBGE, 2010).

A realidade socioeconômica vivenciada no município do Jaboatão dos Guararapes leva à reflexão da existência de uma falácia nos ideais propagados pelo neoliberalismo, a qual consiste na ideia de que a atração de empresas para o território necessariamente induz à ampliação da oferta de emprego e ao desenvolvimento local, já que o cruzamento dos indicadores, anteriormente expostos, demonstra um cenário de desigualdades calcadas na exploração da classe trabalhadora.

A fragilidade socioeconômica dos habitantes de Jaboatão dos Guararapes fez eclodir demandas que evidenciaram a necessidade de estruturação de políticas públicas que possam representar as respostas almejadas, entre as quais está a de Assistência Social.

A gestão local seguiu os passos do Governo Federal para a regularização de tal política. Como já exposto, a LOAS é o primeiro instrumento legal para atribuir concretude à Assistência Social enquanto política pública, sendo aprovada no fim de 1993. Tendo como

norte a legislação federal, a gestão Jaboatão dos Guararapes buscou por meios de atribuir aplicabilidade à referida política em seu território e, no início de 1996, é publicada a Lei Municipal Nº 215, a qual versa sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), e ainda no mesmo ano, a Lei Municipal Nº 217, que versa sobre a criação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS).

A existência de bases legais não foi o suficiente para afastar das ações socioassistenciais executadas no município o caráter da benemerência e de moeda de troca entre aqueles que estavam comandando o aparelho estatal e a parcela da população desprovida dos mínimos à sua subsistência. Esta afirmativa é ratificada quando observada a forma de organização da Política Municipal de Assistência Social que fora regulamentada pela Lei Municipal Nº 084, de 29 de dezembro de 2000, quando esta dispõe nos parágrafos de seu Art. 1º que:

> § 1º A Assistência Social realiza-se de forma integrada e complementar as Políticas de Saúde, Educação, Desportos, Habitação, bem como o combate a carência alimentar, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, inclusive a distribuição gratuita de elementos básicos que venha suprir as necessidades das comunidades em estado de carência.
>
> § 2º Entende-se por distribuição gratuita de elementos básicos, às doações de medicamentos, colchões, enxovais para parturientes, cestas básicas, sopão, funeral, exames oftalmológicos e óculos, próteses em geral, bem como materiais para construção de habitações populares e auxílio financeiro a migrantes a procura de emprego em outras regiões, objetivando suprir as necessidades e condições dignas de vida aos cidadãos em estado de pobreza, assegurada pela Constituição Federal (PMJG, 2000).

Nos parágrafos acima transcritos cabe destaque a duas informações, sendo a primeira a condição de atuação complementar estabelecida à política em questão, o que não a coloca em condição de igualdade com as demais políticas executadas no âmbito municipal; e a compreensão de que a concessão de insumos se trata de “doações” e não da viabilização de benefícios assegurados legalmente, fator que reforça o viés da benemerência e caridade enraizado na Assistência Social brasileira.

A legislação acima mencionada ainda traz em seu Art. 4º duas informações relevantes quanto à forma como a Assistência Social estava compreendida, sendo a primeira a sua vinculação à Secretaria Municipal do Trabalho e da Ação Social, o que evidencia como as intervenções desta estão relacionadas à inserção ou não no mercado de trabalho e assim nas relações de produção e reprodução; bem como a abertura para sua organização por meio de OSCs, sendo estas nomeadas como entidades. A fim de ilustrar tais apontamentos, segue transcrição do artigo citado:

> Art. 4º As ações de Assistência Social são organizadas pela Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social e por entidades organizadas de Assistência Social existentes no Município, que articule meios, esforços e recursos e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área (*Idem)*.

Após a promulgação da Lei Nº 084/2000, se observa um período de estagnação, ao menos na esfera legal, da estruturação da Assistência Social enquanto política pública no município, estando, assim, na contramão do que vinha sendo desenvolvido no âmbito nacional. Fato que revela como a política em questão foi, por muito tempo, delegada ao segundo plano da administração municipal, movimento este que reflete nos dados contidos no Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) 2014-2017, elaborado em 2013, quando, ao expor a composição do quadro profissional executor da política, identifica-se que apenas 3,9% de seus trabalhadores seriam regidos pelo regime estatutário, sendo a maioria massiva dos trabalhadores advindos de contratos temporários, o que denota a compreensão da política também como temporária e assim desvincula a natureza continuada dos serviços por meio dessa ofertados. A fim de ilustrar a afirmativa anteposta, segue a Tabela 2, contido no plano citado:

Tabela 2- Distribuição de trabalhadores na Assistência Social de Jaboatão dos Guararapes em 2013 conforme natureza do vínculo empregatício

TRABALHADORES DA ASSISTÊNCIA	**ENSINO FUNDAMENTAL**	**ENSINO MÉDIO**	**ENSINO SUPERIOR**	**TOTAL**
ESTATUTÁRIO	02	10	03	15
EMPREGADOS PÚBLICOS – CELETISTA	00	00	00	00
SOMENTE COMISSIONADOS	00	11	32	43
CONTRATOS TEMPORÁRIOS	27	127	170	324
TOTAL	**29**	**148**	**205**	**382**

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017 (PMJG, 2013).

O PMAS 2014-2017 evidencia ainda a existência, em 2013, de uma distribuição quantitativamente igualitária da execução de serviços socioassistenciais entre a administração pública municipal e as OSCs, como evidenciado no Tabela 3 abaixo:

Tabela 3- Distribuição dos Serviços Socioassistenciais em Jaboatão dos Guararapes em 2013 conforme natureza de execução

SERVIÇO	EXECUTADOS PELA ADM. MUNICIPAL	EXECUTADOS POR OSCs
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para Crianças de até 06 anos	**00**	**06**
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para Crianças de 06 a 15 anos	**11**	**00**
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para Adolescente de 15 a 17 anos	**12**	**00**
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para Idosos	**00**	**09**
Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida	**00**	**04**
Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes	**01**	**01**
Serviço de Acolhimento para Idosos	**00**	**02**
Serviço de Habilitação e Reabilitação para Pessoa com Deficiência	**00**	**03**
TOTAL	**24**	**25**

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017 (PMJG, 2013).

Outro elemento que aponta para a ausência de prioridade à efetivação da Assistência Social como política pública no âmbito municipal é evidenciado pelo fato da Lei Nº 1298, que dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social em Jaboatão dos Guararapes, ter sido promulgada apenas em 14 de dezembro de 2016, ou seja, 11 (onze) anos após a instituição do sistema em nível nacional e cinco anos após a sua efetiva criação nacional, pela Lei Nº 12.435/2011.

A promulgação da Lei Municipal Nº 1298/2016 vem integrar um movimento de fortalecimento da Política no território em questão, já que se observa outro fato marcante para este período, correspondendo à realização, em 2015, do primeiro concurso público destinado à expansão do quadro de profissionais efetivos de nível médio e superior para atuação nos serviços socioassistenciais ofertados no município, conforme pode ser constatado a partir do painel de vagas ofertadas no certame e indicadas na Tabela 4, abaixo:

Tabela 4- Vagas ofertadas no Edital de Concurso Público Nº001/2015 da Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes.

NÍVEL MÉDIO	
ESPECIALIDADE	**TOTAL DE VAGAS OFERTADAS[31]**
Educador Social	80
Educador Cuidador	24
NÍVEL SUPERIOR	
Assistente Social	37
Psicólogo	19
Pedagogo	18
Advogado	3
Sociólogo	3

Fonte: Construção própria com base no Edital de Concurso Público Nº001/2015 da Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes.

O movimento de fortalecimento acima citado acontece nos anos finais da gestão Elias Gomes, vinculado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), os quais compuseram seu segundo mandato, para o qual foi eleito em primeiro turno, tendo como principal adversário o Pastor Cleiton Collins, vinculado ao Partido da Social Cristão (PSC), claramente um político defensor do viés conservador de gestão. Já nas eleições municipais de 2016 o conservadorismo se sobressai e Anderson Ferreira, vinculado ao Partido Liberal (PL)[32], é eleito em segundo turno para assumir a gestão municipal a partir de 01 de janeiro de 2017.

Cabe aqui evidenciar que, para assumir a prefeitura do Jaboatão dos Guararapes, Anderson Ferreira precisou renunciar ao mandato como Deputado Federal que iria até 2019. Na condição de Deputado Federal, Anderson Ferreira foi responsável pela defesa de pautas conservadoras e de cunho religioso, claramente seguindo o viés evangélico por ele defendido, tanto na esfera de sua vida pessoal quanto de sua vida política. Entre as tais pautas se destaca o Estatuto da Família (Projeto de Lei Nº 6583/2013), o qual corresponde à proposta por ele apresentada à Câmara dos Deputados, a fim de definir a obrigatoriedade de o poder público garantir condições mínimas para a sobrevivência da família, sendo esta compreendida como o núcleo formado a partir da união entre homem e mulher; o projeto em questão se encontra aguardando deliberação do recurso na mesa diretora[33]. Assim, por meio do projeto de lei acima destacado se percebe a postura conservadora do político eleito para condução da gestão municipal a partir de 2017.

A condução conservadora de Anderson Ferreira logo chega à política de Assistência Social do Jaboatão dos Guararapes, já que, como responsável pela pasta, foi escolhido o

[31] O total apresentado leva em consideração as vagas de ampla concorrência e aquelas que compreendem a cota destinada a Pessoas com Deficiência.
[32] Na época, nomeado como Partido da República, tendo a alteração de denominação para Partido Liberal aprovada pelo Tribunal Superior Eleitoral em 07 de maio de 2019.
[33] Informações disponíveis na página da Câmara dos Deputados na internet, sendo possível acessar pelo link: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597005.

Pastor Joselito Nunes, iniciativa esta que vem relacionar a execução da política com questões religiosas de cunho conservador.

Desta forma, o que se observa na política de Assistência Social do Jaboatão dos Guararapes a partir de 2017 é o congelamento do movimento de progresso iniciado na gestão anterior, não sendo observados grandes avanços quanto às condições de sua efetivação ou incremento de serviços à rede socioassistencial.

Cabe destacar também que a mudança na gestão é contemporânea à obrigatoriedade de efetivação do MROSC, já que o § 1º do Art. 88 da Lei Federal Nº 13.204/2015[34] prevê que tal marco regulatório passe a vigorar para os municípios a partir de 01 de janeiro de 2017.

A efetivação do MROSC se torna fundamental à execução da Assistência Social em Jaboatão dos Guararapes, haja vista que, conforme já apontado anteriormente, a oferta dos serviços socioassistenciais em âmbito municipal acontece partilhada entre a administração direta e as OSCs. Fato este que já era evidenciado no PMAS elaborado em 2013 e quando comparado com o PMAS de 2021 se percebe que, com a gestão de Anderson Ferreira, a partilha que anteriormente era equânime passa a ser majoritária para a oferta de serviços socioassistenciais por OSCs, conforme evidenciado na Tabela 5 a seguir:

[34] Esta legislação altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, bem como define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil.

Tabela 5- Distribuição dos Serviços Socioassistenciais em Jaboatão dos Guararapes em 2019 conforme natureza de execução

SERVIÇO	EXECUTADOS PELA ADM. MUNICIPAL	EXECUTADOS POR OSCs
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para Crianças de até 06 anos	**0**	**6**
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para Crianças de 07 a 12 anos	**9**	**4**
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para Adolescente de 13 a 17 anos	**2**	**2**
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para Idosos	**0**	**12**
Serviço de Proteção Social a Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida	**0**	**2**
Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes	**1**	**3**[35]
Serviço de Acolhimento para Idosos	**0**	**2**
Serviço de Habilitação e Reabilitação para Pessoa com Deficiência	**0**	**2**
TOTAL	**12**	**33**

Fonte: Construção própria com base no PMAS 2022-2025 (PMJG, 2021).

A tabela acima aponta para o fato de que a soma de uma gestão conservadora e de uma nova normativa voltada para a formalização de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil estimula a desresponsabilização do Estado para com os serviços socioassistenciais, assim sendo, o fortalecimento do ideário neoliberal também em nível municipal, o que denotam a irradiação de tal ideário nas três esferas de governabilidade. Este movimento se evidencia quando comparados os percentuais de serviços delegados à sociedade civil em Jaboatão dos Guararapes entre os dois PMAS aqui analisados, sendo em 2013 um percentual de 51% e em 2021 de 73%.

Assim como em âmbito nacional, se estima que a configuração deste cenário de transferência de responsabilidades se dê em decorrência de fatores que, se espera, estarem justificados nos editais de chamamento público, já que com o MROSC são estes os instrumentos que autorizam e viabilizam a celebração da parceria, bem como evidenciam o objeto da parceria e suas condições de execução. Desta forma, em busca de tais justificativas, é que, no item a seguir, será realizada a análise dos editais de chamamento público no âmbito da Assistência Social lançados pela administração do Jaboatão dos Guararapes entre os anos de 2017 e 2021.

[35] Aqui foram incluídos os serviços de acolhimento executados em outros municípios sob a justificativa de situação de iminente risco e ameaças vivenciadas, bem como quando se esgotam as alternativas de trabalho nos acolhimentos institucionais no município (PMJG, 2021, p. 60).

4.2 O MROSC e os produtos de sua efetivação no Jaboatão dos Guararapes

A efetivação do MROSC nos municípios, como já apontado anteriormente, torna-se obrigatória a partir de 1º de janeiro de 2017. No entanto, sua regulamentação no âmbito do Jaboatão dos Guararapes acontece apenas em 16 de novembro de 2020 com a aprovação do Decreto Nº 138, porém, antes que houvesse uma regulamentação a nível municipal a aplicabilidade das previsões contidas no MROSC já estava sendo praticada, posto o que se observa na trajetória recente da Assistência Social municipal abarcada por este estudo e a ser apresentada neste item.

A fim de melhor compreender os caminhos percorridos até que houvesse a primeira iniciativa de parceria regida pelo MROSC no âmbito da PAS municipal, se faz necessário resgatar o modo como tais parcerias aconteciam antes da vigência do marco regulatório em questão.

Desta forma, ao resgatar as publicações realizadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social do Jaboatão dos Guararapes (CMAS/JG) no Diário Oficial do município[36], foi possível identificar que, até 2017, as parcerias com as OSCs para a execução dos serviços socioassistenciais eram norteadas por publicações do referido conselho setorial e se davam na forma de convênios, sustentadas principalmente pelo argumento de evitar a interrupção na prestação dos serviços, como constatado na análise da Resolução Nº013/2015 do CMAS/JG, a qual tem como finalidade aprovar os convênios com a rede socioassistencial para a execução no ano de 2016 dos Serviços de: Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), Atenção Integral à Pessoa com Deficiência e sua Família e Acolhimento para Pessoas Idosas, Crianças e Adolescentes. Dentre as demais informações contidas em tal resolução se destacam:

- A determinação do período de duração dos convênios, sendo este correspondente a doze meses;
- A orientação genérica de que a oferta dos serviços pelas OSCs deverá seguir em conformidade com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais – Resolução do CNAS Nº109/2009, orientações técnicas de nível federal e propostas pedagógicas municipais de cada serviço quando definidas;
- O fato de que a emissão de parecer técnico sobre a execução de cada organização a ser conveniada é delegada à coordenação de cada serviço;

[36] O CMAS/JG não dispõe de veículos próprios para publicidade de seus atos, assim o espaço para publicação dos atos oficiais deste conselho é apenas o Diário Oficial do município, justificando esta ter sido a principal fonte de informações utilizada neste estudo para captação das informações a serem analisadas.

- A listagem das OSCs a firmarem convênios, bem como as metas de atendimento e a previsão dos valores a serem repassados.

As informações destacadas a partir da Resolução Nº 13/2015 do CMAS/JG denotam que a forma como os convênios eram formalizados acarretavam na continuidade dos serviços pelas OSCs que já os executavam, não permitindo assim a existência de concorrência entre as organizações; elementos estes que corroboram com a fragilidade das parcerias e do repasse de recursos públicos, bem como a ausência do acompanhamento adequado do uso dos recursos transferidos e assim da oferta qualificada de serviços à população. Tais fatores configuram uma problemática a nível nacional, conforme evidenciado no relatório de conclusão da CPI das ONGs de 2010, ao apontar como sendo "notória e preocupante a incapacidade da administração de gerir os convênios na forma determinada pela legislação e o descompasso que há entre a quantidade de parcerias celebradas e a capacidade de fiscalizá-las e avaliar efetivamente a aplicação dos recursos" (Brasil, 2010, p.7).

Torna-se relevante destacar que a construção do MROSC se trata de um desdobramento das conclusões e proposições da referida CPI, já que no Relatório supracitado é recorrente a indicação da necessidade de:

> avançar na estruturação e na criação de mecanismos para que o Estado possa conseguir fiscalizar e verificar a efetividade dos convênios celebrados, o que também depende de um marco regulatório novo e abrangente. Essa normatização é urgente e deve contemplar os diversos aspectos apontados, nos quais a legislação atual é falha, para que seja atingido o interesse público que deve fundamentar a ação das ONGs em parceria com o Estado (Brasil, 2010, p. 47).

Desta forma, compreendendo que o MROSC surge como uma potencial inovação abrangente para a relação entre as OSCs e o Estado, é que entre suas estratégias de normatização está a de que as parcerias a serem formadas precisam ser balizadas por Termos de Colaboração oriundos dos resultados de chamamento público, sendo este definido como:

> 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, 2014).

A execução do chamamento público, por sua vez, deve acontecer por meio de edital a ser amplamente divulgado pela administração pública (Art. 26 da Lei Federal Nº13.019/2014).

O uso do chamamento público como estratégia para definição das OSCs a constituírem parceria com a administração pública se inicia na PAS do Jaboatão dos Guararapes com a

publicação do primeiro edital em 2017, sendo mantida durante o período de análise deste estudo; de modo que, até o ano de 2021, haviam sido publicados 06 (seis) editais voltados à execução de serviços socioassistenciais, sendo estes apresentados no Quadro 4 abaixo:

Quadro 4- Editais de Chamamento Público no âmbito da Assistência Social do Jaboatão dos Guararapes publicados entre 2017 e 2021

EDITAL	MARCO DE LANÇAMENTO	SERVIÇOS ABARCADOS
01/2017	Resolução CMAS Nº 09, de 12 de abril de 2017.	● SCFV; ● Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças Adolescentes e Pessoas Idosas; ● Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias.
01/2018	Resolução CMAS Nº 09, de 26 de setembro de 2018.	● SCFV; ● Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças Adolescentes e Pessoas Idosas; ● Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias.
01/2019	Resolução do CMDDCA Nº 012, de 17 de setembro de 2019.	● Serviço de Medida Socioeducativa em Liberdade Assistida – LA de Prestação de Serviço à Comunidade – PSC.
02/2019	Resolução CMAS Nº 013, de 25 de setembro de 2019.	● SCFV; ● Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças Adolescentes e Pessoas Idosas; ● Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias.
03/2019	Resolução CMAS Nº 019, de 04 de dezembro de 2019.	● SCFV; ● Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças Adolescentes e Pessoas Idosas; ● Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias.
02/2021	Resolução CMAS Nº 022, de 29 de outubro de 2021.	● SCFV;

Fonte: Elaboração própria a partir da análise documental dos editais.

As informações contidas no quadro acima demonstram que os editais de chamamento público se mantiveram direcionados aos mesmos serviços executados por OSCs, desde o período dos convênios, similaridade esta que também se apresenta na capacidade de atendimento, conforme demonstrado na Tabela abaixo:

Tabela 6- Distribuição de Metas[37] em Serviços Socioassistenciais executadas por OSCs em Jaboatão dos Guararapes conforme normativas regentes das parcerias.

[37] As normativas regentes das parcerias entre a administração pública e as OSCs em Jaboatão dos Guararapes trazem o termo “metas” como referência ao número de atendimentos a serem ofertados à população através das organizações conveniadas/parceiras.

SERVIÇOS[38]	METAS EM SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DO JABOATÃO DOS GUARARAPES EXECUTADAS POR OSCs					
	2016[39]	**01/2017**	**01/2018**	**02/2019**	**03/2019**	**02/2021**
SCFV de Até 06 anos	785	550[40]	540	570	570	570
SCFV de 07 a 12 anos	45	250	300	330	330	330
SCFV de 13 a 17 anos	50	250	210	120	120	120
SCFV - Pessoas Idosas	895	950	1050	930	930	930
Acolhimento Institucional de Pessoas Idosas	70	80	80	80	80	--
Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes	30	60	60	20	20	--
Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias	450	450	450	300	300	--
Total de Metas	2505	2590	2690	2350	2350	1950

Fonte: Elaboração própria a partir da análise documental dos editais.

As informações acima apresentadas evidenciam que a capacidade de atendimento à população passou por tímidas variações ao longo dos anos, mas que no último triênio houve uma redução nas metas repassadas para as OSCs, o que se mostra contraditório, pois, como já exposto no item anterior, as demandas sociais do município tendem a se tornarem mais complexas frente às transformações de organização societária, especialmente, no âmbito das ofensivas que o capital empreende para o enfrentamento de sua crise estrutural.

Torna-se relevante apontar para o fato de que a não oferta dos serviços de Proteção Social para Pessoas com Deficiência e suas Famílias e de Acolhimento Institucional de Crianças, Adolescentes e Pessoas Idosas no edital 02/2021 não está relacionada a uma possível execução direta pela administração municipal, mas sim com a possibilidade de dispensa de chamamento público, com base no Art. 30 do MROSC, conforme possível observar nas publicações sobre tal matéria realizadas no Diário Oficial do município[41].

[38] Neste quadro não foi inserido o Edital 01/2019, haja vista a especificidade de seu objeto, sendo este o único edital, dentro do período analisado, destinado ao Serviço de Medidas Socioeducativas.
[39] Aqui estão sendo considerados os quantitativos contidos na Resolução CMAS Nº013/2015, haja vista que em seu conteúdo fica claro que estes permanecem sendo os de execuções anteriores.
[40] No edital regente a faixa etária de 04 a 06 anos é que corresponde a este quantitativo.
[41] As publicações mais recentes correspondentes a extrato de justificativa para dispensa de chamamento público para os serviços de acolhimento estão disponíveis no Diário Oficial Municipal de 18 de fevereiro de 2023, sendo seu acesso possível por meio deste link: <https://diariooficial.jaboatao.pe.gov.br/18-de-fevereiro-de-2023-xxxii-no-36-jaboatao-dos-guararapes/>.

A justificativa para a necessidade de formalização das parcerias e a manutenção das metas ofertadas é uma lacuna deixada nos editais de chamamento público analisados, haja vista que foi possível identificar que em dois destes [01/2017 e 02/2021] não chegam a constar item correspondente à exposição da justificativa; nos demais, há campo destinado à justificativa, porém a sua composição é esvaziada de dados de realidade que subsidiem a efetivação das parcerias, sendo composto por elementos generalistas, sem uma conexão com a demanda da oferta dos serviços socioassistenciais através de OSCs, tais elementos consistem na exposição do porte do município e suas informações demográficas; da parcela da população vivendo em condição de extrema pobreza; da definição dos serviços abarcados nos editais de chamamento público e de sucinto trecho apontando a importância da ampliação das ações dos referidos serviços para favorecimento da acessibilidade dos usuários diante a pluralidade das demandas do território, sendo este argumento comum aos editais publicados nos anos de 2018 e 2019.

Diante dos argumentos que compõem as justificativas dos editais de chamamento público, torna-se necessário evidenciar a existência de contradição destes para com a realidade dos serviços propostos, considerando que, embora se justifique a realização do chamamento público pela importância da ampliação das ações dos referidos serviços, para favorecimento da acessibilidade dos usuários, o que se observa na distribuição de metas exposta na Tabela 6 é a estagnação da capacidade de atendimento para os serviços propostos. A contradição aqui exposta leva à reflexão de que as justificativas apresentadas são vazias de dados de realidade, bem como que o esvaziamento destas pode estar alinhada ao ofuscamento das reais motivações para a formalização de parcerias com as OSCs e das reais demandas sociais da população local; de modo que a oferta de serviços nos moldes das parcerias abarcadas minimizam o déficit da administração municipal para com a efetivação da PAS e, assim, do atendimento aos danos causados pela expansão do capital em um município com expressiva pluralidade demográfica e alta concentração de capitais oriundos de indústrias, comércios e serviços, sendo relevante destacar que tais danos se expressam ainda como reprodução de desigualdades históricas, conforme ressaltado anteriormente.

No que corresponde à destinação de recursos para custeio das parcerias, estes são oriundos dos fundos públicos setoriais, sendo para os Editais 01/2017, 01/2018, 02/2019, 03/2019 e 02/2021 o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e para o Edital 01/2019 o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMCA).

A análise realizada permitiu identificar que, no período analisado, não houve alterações significativas nos recursos financeiros a serem repassados às OSCs executoras, conforme detalhado a seguir:

- SCFV: Os repasses executados correspondem ao valor repassado pelo Governo Federal, desde o início da execução, sendo este correspondente à quantia *per capita* de R$50,00 (cinquenta reais) mensais, o qual não recebe nenhuma complementação com recursos municipais, assim, as alterações observadas são decorrentes da variação de metas ofertadas. Segue tabela demonstrativo das variações:

Tabela 7- Distribuição de Recursos Financeiros para SCFV nos Editais de Chamamento Público da PAS do Jaboatão dos Guararapes entre 2017 e 2021

EDITAIS	METAS OFERTADAS	PER CAPITA (mensal)	TOTAL (mensal)	TOTAL (anual)
01/2017	2000	R$ 50,00	R$ 100.000,00	R$ 1.200.000,00
01/2018	2100	R$ 50,00	R$ 105.000,00	R$1.260.000,00
02/2019	1950	R$ 50,00	R$ 97.500,00	R$ 1.170.000,00
03/2019	1950	R$ 50,00	R$ 97.500,00	R$ 1.170.000,00
02/2021	1950	R$ 50,00	R$ 97.500,00	R$ 1.170.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir da análise documental dos editais.

- Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes: Único que passou por reavaliação do valor da *per capita*, já que entre os editais 01/2017, em que o valor repassado era de R$1.534,00 (um mil quinhentos e trinta e quatro reais), e 01/2018, no qual tal valor passou a ser de R$1.600,00 (um mil e seiscentos reais), cabendo aqui o destaque que não há no âmbito municipal regulamentação que balize os reajustes dos valores repassados aos serviços de acolhimento. No entanto, a reavaliação do valor repassado vem seguida da redução das metas a serem pactuadas, já que nos editais publicados a partir de 2019 tais metas passam a corresponder a um terço do que era lançado nos editais anteriores, conforme pode ser observado na Tabela 8.

Tabela 8- Distribuição de Recursos Financeiros para o Serviço de Acolhimento de Crianças e Adolescentes nos Editais de Chamamento Público da PAS do Jaboatão dos Guararapes entre 2017 e 2019

EDITAIS	METAS OFERTADAS	PER CAPITA (mensal)	TOTAL (mensal)	TOTAL (anual)
01/2017	60	R$ 1.534,00	R$ 92.040,00	R$ 1.104.480,00
01/2018	60	R$ 1.600,00	R$ 96.000,00	R$1.152.000,00
02/2019	20	R$ 1.600,00	R$ 32.000,00	R$ 384.000,00
03/2019	20	R$ 1.600,00	R$ 32.000,00	R$ 384.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir da análise documental dos editais.

- Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas: As tímidas alterações nos valores repassados são motivadas pelos reajustes do salário-mínimo, já que este corresponde à base do repasse executado, com exceção da redução do valor per capita entre os anos de 2017 e 2018 para os quais não foi encontrada justificativa nos editais. Tais informações se encontram detalhadas na Tabela 9.

Tabela 9- Distribuição de Recursos Financeiros para o Serviço de Acolhimento de Pessoas Idosas nos Editais de Chamamento Público da PAS do Jaboatão dos Guararapes entre 2017 e 2019

EDITAIS	METAS OFERTADAS	PER CAPITA (mensal)	TOTAL (mensal)	TOTAL (anual)
01/2017	80	R$ 980,00	R$ 78.466,40	R$ 941.596,80
01/2018	80	R$ 954,00	R$ 76.320,00	R$ 915.840,00
02/2019	80	R$ 998,00	R$ 79.840,00	R$ 958.080,00
03/2019	80	R$ 998,00	R$ 79.840,00	R$ 958.080,00

Fonte: Elaboração própria a partir da análise documental dos editais.

- Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias: O valor da per capita correspondente à quantia de R$120,00 (cento e vinte reais) se manteve nos editais analisados, se destacando o fato de que deste serviço não dispõe de normativa balizadora para a quantia repassada, assim as alterações observadas são decorrentes da variação de metas ofertadas. Segue quadro demonstrativo das variações:

Tabela 10- Distribuição de Recursos Financeiros para o Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias nos Editais de Chamamento Público da PAS do Jaboatão dos Guararapes entre 2017 e 2019.

EDITAIS	METAS OFERTADAS	PER CAPITA (mensal)	TOTAL (mensal)	TOTAL (anual)
01/2017	450	R$ 120,00	R$ 54.000,00	R$ 648.000,00
01/2018	450	R$ 120,00	R$ 54.000,00	R$ 648.000,00
02/2019	300	R$ 120,00	R$ 36.000,00	R$ 432.000,00
03/2019	300	R$ 120,00	R$ 36.000,00	R$ 432.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir da análise documental dos editais.

Além de dar publicidade às condições de execução dos serviços socioassistenciais, os editais de chamamento público também expõem os critérios e condições de participação das OSCs que, ao se inscreverem, assumem a condição de proponente, já que a partir do conteúdo dos editais deverão elaborar propostas de execução a serem apresentadas na forma de planos de trabalho.

Inicialmente, para que possam estar inseridas nos processos de seleção que são balizados pelos editais, as OSCs precisam atender aos critérios de participação, os quais se mantiveram basicamente os mesmos nos editais analisados, sendo estes:

- Ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;
- Possuir no mínimo um ano de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
- Estar regularmente constituídas e obrigatoriamente inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS-JG).

O último dos critérios supracitados foi o único que passou por adequações ao longo dos editais publicados, sendo adicionados a este a necessidade de inscrição nos conselhos setoriais, tendo o último edital publicado [02/2021] adotado a seguinte redação para este critério:

> As organizações da sociedade civil devem estar regularmente constituídas e obrigatoriamente inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS-JG), bem como naqueles conselhos voltados ao público dos serviços a que estejam concorrendo, sendo estes o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDDCA-JG), Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (CMDI-JG) e Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CDJG-JG) (PMJG, 2021, p. 1).

Para além dos critérios acima expostos, a capacidade de atendimento (estrutural) é uma das exigências previstas nos editais, os quais, muito embora no item correspondente à *Contrapartida* apontem a não obrigatoriedade desta em quaisquer de suas naturezas (financeiras, estruturais, de recursos humanos…), no item dedicado às documentações, cuja apresentação é obrigatória, consta a *Declaração de Contrapartida,* documento este que conta com modelo disponibilizado entre os anexos e que coloca a necessidade de tal declaração viabilizar a apresentação pela OSC da disposição de contrapartida, na forma de bens e/ou serviços economicamente mensuráveis; fato este que denota a existência de uma contradição dentro do próprio instrumento de chamamento público.

No que se refere ao quesito de contrapartida, soma-se ainda o fato de que, pelo Art. 47 do Decreto Municipal Nº138/2020[42], a exigência desta se daria condicionada à existência de

[42] O Art. 47 do Decreto Municipal de Nº 138/2020 do Jaboatão dos Guararapes apresenta a seguinte redação: "Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços, desde necessária e justificada pelo órgão ou entidade da Administração Pública Municipal, cuja expressão monetária será, obrigatoriamente, prevista no edital de chamamento público e identificada no Termo de Colaboração ou no Termo de Fomento".

justificativa da Administração Pública Municipal, justificativa esta que não foi encontrada em nenhum dos instrumentos analisados, fato que denota a ocorrência de informações/orientações conflitantes.

O atendimento dos critérios exigidos para participação ensejará no encaminhamento das propostas apresentadas para a etapa avaliativa, a ser mediada pela Comissão de Seleção, a qual é definida nos editais [Editais 01/2018, 02/2019 e 03/2019] como sendo órgão colegiado destinado a processar e julgar o presente chamamento público, a ser constituída na forma de portaria, previamente à etapa de avaliação das propostas, a qual, para subsidiar seus trabalhos, poderá solicitar assessoramento técnico de especialista. A composição da referida Comissão passou por alterações nas diversas versões dos editais publicadas no período analisado neste estudo, as quais balizaram representações do CMAS e da administração pública, especificamente da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SEMASC/SAS[43]), conforme exposto abaixo:

- 01/2017 – Representantes da Secretaria Executiva de Assistência Social e do Conselho Municipal de Assistência Social;
- 01/2018 – 02 (dois) representantes da Proteção Social Básica; 04 (quatro) representantes da Proteção Social Especial; 02 (dois) representantes da Assessoria Jurídica; 02 (dois) representantes da Gerência de Licitações, Contratos e Compras; 04 (quatro) representantes do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS/JG;
- 01/2019 - 2 (dois) representantes da Proteção Social Especial e 2 (dois) representantes da Gerência de Licitações, Contratos e Compras;
- 02/2019 – 04 (quatro) representantes da Proteção Social Básica; 02 (dois) representantes da Proteção Social Especial de Média Complexidade; 02 (dois) representantes da Proteção Social Especial de Alta Complexidade; 02 (dois) representantes da Assessoria Jurídica; 02 (dois) representantes da Coordenação de Licitações e Contratos; 06 (seis) representantes do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS/JG.
- 03/2019 – 04 (quatro) representantes da Proteção Social Básica; 02 (dois) representantes da Proteção Social Especial de Média Complexidade; 02 (dois) representantes da Proteção Social Especial de Alta Complexidade; 02 (dois) representantes da Assessoria Jurídica; 02 (dois) representantes da Coordenação de Licitações e Contratos; 06 (seis) representantes do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS/JG.

[43] Durante o período abarcado pela análise proposta por este estudo a sigla de identificação da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania apresentando variação entre SEMASC e SAS.

- 02/2021 - Não faz menção à composição desta ou à finalidade de sua atuação, sendo apenas mencionadas suas atribuições no decorrer das etapas do processo de chamamento público.

Os dados referentes à composição da Comissão de Seleção evidenciam a existência de um padrão em sua composição, o qual consiste na prevalência de representantes da administração municipal, caracterizando-a assim como uma esfera não paritária de representatividade. Tal observação remete ao fato de que, embora a publicação dos editais tenha acontecido com marcos de aprovação dos conselhos setoriais da Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente, a tramitação destes ocorre por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social Cidadania, ficando esta encarregada da condução da etapa avaliativa e de firmamento do Termo de Colaboração.

No que tange à etapa avaliativa também foi possível identificar a manutenção dos mesmos critérios avaliativos a partir de 2018, sendo cabível então um comparativo entre os critérios apontados no Edital 01/2017 e os seguintes, conforme apresentado no Quadro 5, abaixo; cuja leitura evidencia que, a partir de 2018, foram adotados como critérios avaliativos que se limitam aos elementos obrigatórios para constar nos planos de trabalho apontados pelas legislações que compõem o MROSC (Lei Federal Nº13.019/2014 e o Decreto nº 8.726/2016), não fazendo assim uma conexão com a realidade e com elementos característicos da PAS. Enquanto os critérios adotados pelo Edital 01/2017 apresentam um melhor detalhamento do que se almeja encontrar no plano de trabalho e assim na execução futura dos serviços socioassistenciais, afirmativa esta que se sustenta pela observação de fatores relacionados à atuação com família, comunidade e em rede, bem como da atenção destinada processo de monitoramento e avaliação.

Quadro 5- Comparativo dos Critérios Avaliativos nos Editais de Chamamento Público da Assistência Social do Jaboatão dos Guararapes entre 2017 e 2021

EDITAL 01/2017	EDITAIS: 01/2018, 01/2019, 02/2019, 03/2019 E 02/2021
Capacidade Institucional ● Experiência comprovada na execução do serviço a que concorre; ● Experiência comprovada na execução de projetos/programas/serviços com o público-alvo do serviço a que concorre; Capacidade Técnica Para Execução Do Serviço ● Congruência com a legislação pertinente ao serviço a que concorre; ● Especificação do envolvimento da família e da comunidade no serviço a que concorre; ● Detalhamento metodológico das etapas ou fases do projeto; ● Especificação do processo de monitoramento e avaliação do projeto; ● Projeto Técnico com planilha de custos devidamente apresentada e compatível com as despesas a serem cobertas no serviço a que concorre; ● Compatibilidade entre a qualidade, a quantidade e a carga horária dos profissionais de acordo com a quantidade de usuários atendidos. ● Especificação da articulação com a rede de serviços do território para atendimento aos usuários beneficiários do serviço a que concorre;	● Informações sobre ações a serem executadas, metas a serem atingidas, indicadores que aferirão o cumprimento das metas e prazos para a execução das ações e para o cumprimento das metas; ● Adequação da proposta aos objetivos da política, do plano, do programa ou da ação em que se insere a parceria; ● Descrição da realidade objeto da parceria e do nexo entre essa realidade e a atividade ou projeto proposto; ● Adequação da proposta ao valor de referência constante do Edital, com menção expressa ao valor global da proposta; ● Capacidade técnico-operacional da instituição proponente, por meio de experiência comprovada no portfólio de realizações na gestão de atividades ou projetos relacionados ao objeto da parceria ou de natureza semelhante.

Fonte: Elaboração própria a partir da análise documental dos editais.

No que corresponde ao monitoramento das parcerias firmadas, podemos afirmar que representa uma lacuna nos editais analisados, haja vista que nestes não foram identificadas previsões de como o monitoramento deveria acontecer ao longo da execução dos serviços ofertados pelas OSCs. Uma sutil exceção cabe ao Edital 01/2018, que, embora não apresente tal previsão diretamente, traz em seus anexos o indicativo de que, para o monitoramento do objeto, a administração pública, como gestor da parceria, deverá designar servidor ou empregado público habilitado para acompanhar, controlar, fiscalizar e monitorar a execução da parceria em tempo hábil e de modo eficaz, bem como que a OSC deverá apresentar à administração pública municipal relatório de monitoramento, informando o andamento da execução física do objeto.

A ausência nos editais de chamamento público de definições/previsões de execução de monitoramento às parcerias entre OSCs e a gestão da PAS no município do Jaboatão dos Guararapes é uma problemática que se adensa com o fato dos instrumentos analisados também serem omissos quanto às responsabilidades das partes envolvidas em tais parcerias;

de modo que apenas no Edital 01/2017 foram encontradas informações desta natureza, nos termos abaixo transcritos:

> **Concedente [Administração Pública]**
> - Coordenar e supervisionar a execução dos serviços;
> - Acompanhar, orientar e monitorar os serviços prestados pela Proponente, exigindo o seu fiel cumprimento;
> - Analisar os relatórios parciais e relatório final dos serviços que comprovem a aplicação dos recursos previstos;
> - Analisar as prestações de contas das entidades;
> - Encaminhar cópia dos projetos e relação das propostas habilitadas e aprovadas ao CMAS.
>
> **Proponente [OSCs]**
> - Executar os serviços previstos no Plano de Trabalho, mantendo a qualidade e compromisso com os resultados a serem alcançados;
> - Disponibilizar todo o mobiliário e equipamentos necessários para a realização dos serviços previstos;
> - Fornecer diariamente alimentação saudável e nutritiva, a cada um dos usuários, de acordo com as exigências/especificidades de cada serviço;
> - Nos serviços e materiais de divulgação e publicidade, a entidade proponente deverá utilizar as logomarcas do Conselho Municipal de Assistência Social e Governo Municipal. Assim como deverá manter placa de identificação no espaço físico dos serviços, exceto naqueles de acolhimento institucional para crianças, adolescentes e pessoas idosas.
> - Garantir a formação continuada dos profissionais responsáveis pelo atendimento e gestão da PROPONENTE.

As ausências se caracterizam como uma problemática por tornarem os processos de chamamento público recônditos, especialmente para as OSCs que nunca tenham estabelecido parcerias com a gestão municipal, posto que oculta informações essenciais à transparência da execução e à avaliação da qualidade e capacidade de atendimento dos serviços ofertados à população do Jaboatão dos Guararapes.

Embora não haja comprovação documental é presumível que as lacunas deixadas na elaboração dos instrumentos aqui analisados tenham influência na baixa efetividade do MROSC na PAS do Jaboatão dos Guararapes, afirmativa esta que se dá em razão do fato de que, dos 06 (seis) editais publicados, apenas 02 (dois) geraram termos de parceria, ou seja, em apenas dois chamamentos realizados entre os anos de 2017 e 2021 atenderam aos seus objetivos, conforme demonstrado no Quadro 6, abaixo.

Diante dos desdobramentos expostos no Quadro 6, cabe a informação de que a cada anulação ou suspensão de um edital eram feitas renovações das parcerias já constituídas para execução dos serviços abarcados nos chamamentos públicos suspensos ou anulados, o que denota a permanência das vinculações constituídas antes que o MROSC passasse a vigorar;

fato este que acaba atribuindo à PAS municipal um perfil estagnado e que não acompanha as demandas da população, além do caráter de uma política truncada, que não consegue acompanhar as atualizações/inovações legislativas de esfera administrativa.

Quadro 6- Painel de Desdobramentos dos Editais de Chamamento Público publicados entre 2017 e 2021 direcionados ao Serviços Socioassistenciais do Jaboatão dos Guararapes

EDITAL	DESDOBRAMENTOS
01/2017	O chamamento público foi cancelado, por meio da Resolução CMAS Nº10, de 10 de maio de 2017. Cancelamento este que se deu como desdobramento do requerimento formulado pelas Organizações Sociais e protocolado junto à Secretaria Executiva de Assistência Social[44], bem como pelas deliberações da reunião conjunta entre o governo, sociedade civil e os representantes das Entidades conveniadas.
01/2018	A adesão ao edital pelas OSCs municipais não foi exitosa. Em 29 de outubro de 2018, a SEMASC publicou aviso que alterava o cronograma inicialmente previsto para este chamamento público, sob a justificativa do fato do objetivo do presente edital não ter sido satisfatório, ante ao reduzido número de propostas apresentadas. Em 26 de novembro de 2018 foi publicado pela SEMASC o adiamento "*sine die*" do chamamento público em questão, visando ajustes e deliberações da Comissão Técnica e do Conselho Municipal de Assistência Social. A Resolução Nº029, de 07 de dezembro de 2018, diante do adiamento do Edital 01/2018, aprova dispensa de chamamento público, com o fim de viabilizar a celebração de termos de colaboração para os serviços de mesmo objeto do referido edital, os quais deverão vigorar de 01 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2019.
01/2019	Cumpriu as etapas previstas e considerando o resultado obtido na análise dos planos de trabalho, tendo assim viabilizado a formalização de parceria com duas OSCs, as quais iniciaram a execução do serviço de medida socioeducativa a partir de termos de colaboração com vigência prevista de 02/01/2020 a 31/12/2020, mas que vêm sendo renovados anualmente conforme previsão do edital, o qual aponta para a possibilidade de renovação dos termos de colaboração por até 05 anos, com término máximo em 31 de dezembro de 2024, mediante termos aditivos celebrados anualmente, com a respectiva entrega da documentação exigida inicialmente.
02/2019	O edital passou por alterações, a partir da Errata Nº 01/2019 publicada em 16 de outubro de 2019, as quais complementam as informações acerca do fluxo de encaminhamento/apresentação dos planos de trabalho e propostas, mas que não interferem no conteúdo desta análise. Em 23 de novembro de 2019, sob a justificativa da necessidade de preservar e atender o Interesse Público dos atos da administração pública, a SEMASC publica a Portaria Nº015/2019 que revoga o Edital de Chamamento Público n.º 002/2019–SEMASC. Decisão esta que é ratificada pelo CMAS por meio da Resolução Nº 018 de 27 de novembro de 2019.

[44] O requerimento mencionado não chegou a ser publicado, a informação de sua existência e teor é mencionada na justificativa para cancelamento deliberado pela Resolução Nº010/2017-CMAS.

03/2019	As etapas de avaliação e seleção previstas no edital de chamamento público em questão foram realizadas, tendo o resultado definitivo das etapas supracitadas sido publicado e homologado em 30 de janeiro de 2020, por meio da Portaria 002/2020 da SEMASC. A celebração das parcerias, no entanto, não ocorreu dentro do esperado, mesmo sem haver uma publicação oficial neste sentido, esta afirmativa encontra embasamento na Resolução Nº011/2020 - CMAS, de 10 de junho de 2020, que tem como finalidade aprovar a suspensão do Edital de Chamamento Público nº 003/2019-SEMASC, pelo período de 06 (seis) meses, de 01/07/2020 até 31/12/2020; Após os seis meses inicialmente previstos, houve uma prorrogação da suspensão por igual período por meio da Resolução Nº017/2020 - CMAS, de 07 de dezembro de 2020. Prorrogação esta que, por sua vez, foi renovada por mais seis meses, por meio da Resolução Nº008/2021 - CMAS, de 12 de maio de 2021. A suspensão acima exposta e suas prorrogações tomaram como embasamento o contexto da pandemia da COVID-19 e o entendimento de que não deve acontecer a paralisação dos serviços. Por fim o Edital de Chamamento Público nº 003/2019-SEMASC foi revogado pela Resolução CMAS nº 016/2021, de 22 de setembro de 2021, a qual também determinou que houvesse a construção imediata de um novo Edital.
02/2021	O chamamento seguiu as etapas de habilitação, seleção e celebração conforme previsto, tendo seu resultado final publicado em 18 de dezembro de 2021 através da Resolução Nº 028/2021 - CMAS.

Fonte: Elaboração própria a partir da análise documental dos editais.

A compreensão de que a PAS executada em Jaboatão dos Guararapes é fruto de uma série de fatores singulares à realidade municipal, bem como de fatores da organização socioeconômica nacional e internacional, sendo esta, por sua vez, decorrente dos desdobramentos do modo de produção capitalista e dos reflexos de sua instauração e expansão no Brasil, leva à necessidade de correlacionar as observações construídas a partir da análise dos editais de chamamento público lançados no âmbito da Assistência Social do município supracitado com a leitura crítica da conjuntura socioeconômica apresentada nos capítulos anteriores. A correlação aqui apontada como necessária é o alvo da discussão construída no item seguinte.

4.3 Entre o Legal e o Real, o que fica?

A observação das características do Jaboatão dos Guararapes, apresentada ao longo deste capítulo, permite identificar que a história recente deste município pode ser considerada um retrato dos avanços do neoliberalismo e, assim, da materialização de suas estratégias de favorecimento ao capital em detrimento das demandas da classe trabalhadora, sendo este retrato muito bem evidenciado na trajetória da PAS municipal.

As primeiras iniciativas legais para organização da Assistência Social em Jaboatão dos Guararapes, como apresentadas no item 3.1, carregam consigo os vieses da caridade e da benemerência, característicos das iniciativas conservadoras de atendimento às demandas

sociais no Brasil, mas também o caráter temporário e imediatista do avanço neoliberal. Vieses estes que, embora "relativizados" na segunda gestão de Elias Gomes (2013-2016), período em que ocorreu a sanção da Lei Municipal Nº 1298/2016, responsável pela regularização do SUAS em âmbito municipal e a realização do primeiro concurso público destinado ao provimento de um quadro de profissionais estatutários, cuja atuação se daria exclusivamente na PAS, logo foram resgatados e potencializados com a chegada da corrente conservadora e ultraneoliberal à condução da administração local, na gestão de Anderson Ferreira.

As análises realizadas neste estudo permitiram observar que a gestão de Anderson Ferreira, para reacender o viés conservador da PAS, recorreu a estratégias de transferência de responsabilidades estatais para a sociedade civil e, para tanto, contou com o respaldo legal de normativas vigentes em todo o território nacional, as quais também legitimam a desresponsabilização do Estado em todos os níveis da administração pública.

As estratégias dão continuidade e atribuem materialidade às iniciativas neoliberais de ataque às políticas sociais. Um exemplo claro está nas parcerias formadas com OSCs para execução de serviços socioassistenciais, de modo que a segurança legal promovida pelo MROSC leva ao aumento da transferência da demanda, como observado no município em questão, em que houve uma ampliação de 22% na diferença percentual dos serviços socioassistenciais ofertados por OSCs através de parcerias, após o referido marco regulatório ter passado a vigorar.

A ampliação em questão não se dá acompanhada de medidas de fortalecimento da sociedade civil, haja vista que a análise detalhada dos instrumentos norteadores das parcerias evidenciou que, ao longo dos quatro anos abarcados, a capacidade de atendimento nos serviços contemplados nos editais de chamamento público foi mantida, enquanto nos recursos repassados não houve alterações a fim de que se adequassem aos custos de execução e atendimento à população; contudo as exigências a serem cumpridas pelas OSCs se tornaram mais complexas e em certos momentos contraditórias. Desta forma, conclui-se que a ampliação apontada está relacionada ao afastamento do poder executivo municipal no exercício de suas responsabilidades para com o atendimento das demandas sociais, haja vista que a transferência de serviços vem desacompanhada de medidas de qualificação da oferta e, assim, se observa a ocorrência da desresponsabilização estatal.

Cabe reforçar que o afastamento do Estado para com a proteção social é um movimento fortalecido pelo neoliberalismo, sendo este reforço decorrente da lógica que, para resguardar a circulação do capital, o Estado precisa dar condições à fluidez do mercado e não dispensar seus recursos em políticas sociais que, no discurso neoliberal, seriam "paternalistas,

geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e devem ser acessadas via mercado" (Behring, 2008, p. 64). Sustentadas em tal ideologia é que as tendências de desresponsabilização e desfinanciamento vão se aprofundando na proteção social brasileira.

Neste cenário, ainda cabe considerar que a degradação dos serviços públicos e o corte dos gastos sociais levam à mercantilização e transformação de políticas sociais em negócios (Idem), nos quais a mercadoria se trata dos fundos públicos a serem disputados entre as organizações que em tese deveriam representar os interesses da sociedade civil. Assim, as políticas sociais passam a se configurar vias de comércio dentro do mercado que vem se tornando a relação entre o Estado e a Sociedade Civil, haja vista o reforço que o jogo das transferências de recursos públicos dá ao clientelismo histórico, o qual baliza tal relação no Brasil, desde a independência e da formação da burguesia nacional, bem como à compreensão do conformismo social como mais uma mercadoria, já que o Estado, ao repassar verbas para sociedade civil, estaria assim "comprando" a sua passividade.

As relações "mercadológicas" acima apontadas se dão hoje sob o plano de fundo do ultraneoliberalismo, o qual através destas consegue reafirmar a supremacia capitalista ao passo que, na realidade brasileira, lança mão de estratégias institucionais materializadas pela restrição dos gastos públicos e recorre a medidas de fortalecimento do individualismo e da solidariedade nas políticas sociais.

Assim, em sendo o MROSC uma resposta à "incapacidade", apontada pela CPI das ONGs, da administração gerir os convênios, ou seja, de garantir a regularidade dentro da legalidade das transferências de recursos públicos entre o aparelho estatal em seus três níveis: federal, estadual e municipal (Brasil, 2010), é que se observa a alta expectativa atribuída a tal normativa, já que, além de sanar a problemática financeira e burocrática, essa também assume o compromisso de viabilizar a consecução de finalidades de interesse público (Idem, 2014).

Diante da gama de expectativas atribuídas ao MROSC e da complexidade no trato com as demandas sociais no município do Jaboatão dos Guararapes, é que se torna possível construir ponderações entre as previsões legais e a sua aplicabilidade nos editais de chamamento público voltados à Assistência Social.

Inicialmente, cabe o apontamento de que em seu conteúdo o MROSC abarca as especificações mínimas a serem contidas nos editais (§ 1º do Art. 24), permitindo assim que o órgão da administração pública responsável por sua elaboração possa inserir as informações que julgar cabíveis dentro da realidade do território e dos serviços a serem abarcados. Para tanto, são compreendidas como especificações mínimas, na versão atualmente vigente do marco regulatório: a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da

parceria; o objeto da parceria; as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas; as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso; o valor previsto para a realização do objeto; as condições para interposição de recurso administrativo; a minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria; de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos (Idem).

Em relação à construção dos editais para a Assistência Social do Jaboatão dos Guararapes, nos quais foram atendidas exclusivamente as especificações mínimas, fato que incorreu na escassez de informações relevantes ao processo de firmamento das parcerias e a esta análise, entre as quais se destaca a ausência de dados relacionados ao perfil da demanda a ser atendida, bem como não são apresentados e/ou referenciados estudos de identificação das demandas populacionais.

Entre as ausências identificadas nos editais, está ainda a das previsões do acompanhamento da administração à execução dos serviços pelas OSCs, o que denota um exemplo da prática do *gerencialismo* no âmbito da assistência social municipal, tendo em vista que, dentro da perspectiva gerencialista, o que está em questão são as metas alcançadas e não os meios como foram alcançadas nem a qualidade desses alcances.

Desta forma, ao repassar o atendimento dos serviços balizados por metas de atendimento, ou seja, serviços que são numericamente tangíveis e atrelados ao acréscimo de recursos financeiros a serem recebidos pelo município, como é o caso do SCFV, a administração garante o cumprimento dos quantitativos pactuados e necessários ao cofinanciamento disponibilizado pelo Governo Federal. No contexto analisado neste estudo, tal afirmativa está amparada no fato do recebimento do que deveria ser o cofinanciamento federal do SCFV, mas que, em Jaboatão dos Guararapes, trata-se do financiamento exclusivo, é preciso que seja atendido o mínimo de 25% da capacidade de atendimento municipal (Brasil, 2022), a qual perfaz um total de 2950 usuários a serem atendidos em todas as faixas etárias, porém o que se observa a partir dos editais analisados é a manutenção do repasse de uma porcentagem superior a 60% de tal capacidade para a execução por OSCs.

A prática do *gerencialismo* acaba afetando também o cumprimento das diretrizes da PNAS, especialmente quanto à primazia da responsabilidade do Estado na condução de tal política em cada esfera de governo e da centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (Brasil, 2004), já que, com base

nos argumentos anteriormente expostos, o que se evidencia é o afastamento do Estado de suas atribuições e da centralidade do cumprimento de metas quantitativas.

Contudo, diante dos fatos até então expostos e do conhecimento de que a decisão de delegar a execução de serviços socioassistenciais por OSCs é, exclusivamente, da gestão executiva da PAS, seja ela em nível municipal, estadual e/ou federal, haja vista que, embora as legislações norteadoras da PAS prevejam a possibilidade da existência da oferta de serviços por organizações não pertencentes ao quadro da administração direta, não a determinam como sendo obrigatória, é que, dentro do contexto abordado neste estudo, pode se observar o uso do MROSC por governos ultraneoliberais como mecanismo para institucionalizar a desresponsabilização estatal para com as demandas de subsistência da classe trabalhadora e, especialmente, daquela que está às margens do mercado de trabalho, considerando a natureza dos serviços que tem sua efetivação terceirizada.

O uso do MROSC pelos governos ultraneoliberais, nos termos acima apresentados, constitui um exemplo prático da atuação do Estado em favor da *hegemonia* dos interesses capitalistas. Afirmativa esta que leva em consideração as construções de Gramsci, por entender que o MROSC se caracteriza como uma das ferramentas dos aparelhos privados de hegemonia, detidos pelo Estado a ser usada em favorecimento dos ideais pregados pelo neoliberalismo, retomando aqui a afirmativa já apontada no capítulo 1 deste estudo, quando o referido autor apresenta a leitura de que, por meio dos aparelhos de poder, aqueles que estão à frente do governo e assim na condução do aparelho estatal, conseguem estabelecer consenso entre os governados e assim sustentar uma conjuntura de favorecimento à hegemonia burguesa.

Ao passo que a forma como o MROSC vem sendo operacionalizado torna passível o seu entendimento como caminho para a ocorrência do *transformismo*, haja vista que, inicialmente, tal legislação surge como um mecanismo para regularizar as parcerias firmadas e viabilizar uma segurança maior à participação das OSCs dentro da execução de serviços de interesse público, dado isso, ocorre sua construção com representações de ambas as partes envolvidas (representante dos aparelhos de Estado e da Sociedade Civil). No entanto, o que se observa na esfera de sua efetivação é o afastamento do Estado da condição de executor direto, à medida que a Sociedade Civil passa a ter que lidar com os desafios de buscar se encaixar/alcançar à subjetividade dos critérios que perpassam a formalização das parcerias.

E neste jogo de relações mercadológicas, a qualidade dos serviços ofertados, e, consequentemente, a centralidade da demanda da população fica relegada ao segundo plano, fato que é identificado nos editais de chamamento público pela ausência de informações

relacionadas à conjuntura socioeconômica municipal, especialmente no item da justificativa, já que em nenhum dos instrumentos analisados a realização da oferta dos serviços socioassistenciais por meio de parcerias com OSCs foi justificada por dados de realidade, quanto à caracterização concreta das demandas, em termos quantitativos e qualitativos.

A materialidade do *transformismo* dentro da realidade de execução da PAS em Jaboatão dos Guararapes pode ser observada, ainda, nos desdobramentos dos editais de chamamento público, haja vista que tais desdobramentos evidenciam dificuldades e "despreparo" das OSCs para lidar com o novo marco regulatório e, assim, a nova forma de fazer parceria, bem como a imaturidade da administração municipal para a condução dos processos de chamamento público. Fatos estes que levaram a recorrentes suspensões e anulações, nas quais se destacam suas motivações: ofício entregue pelas próprias organizações da sociedade civil; baixo número de propostas apresentadas; e adiamento "*sine die*" para viabilização de adequações. Assim, uma legislação pensada para atuar em prol de interesses coletivos passa a ser desconhecida ou de difícil interpretação para aqueles que estão alheios aos aparelhos privados de hegemonia, ou seja, existe a apropriação de uma pauta da classe trabalhadora e o desvio de sua finalidade, tornando-a assim estranha até para aqueles que deveriam ser beneficiados por sua materialização.

Dentro da perspectiva do *transformismo* através do MROSC, cabe a sua leitura correlacionada com o fato de que a sua materialização no Jaboatão dos Guararapes evidencia uma distorção da participação popular na política pública, haja vista que, na realidade analisada, tal participação se dá em condições de subordinação aos interesses da administração municipal, considerando aqui a ausência de paridade nas comissões e de informações acerca da atuação do Conselho Municipal de Assistência Social nos desdobramentos das parcerias, cabe aqui destacar a condição de agente do controle social dentro da política pública detida por tal Conselho.

Nesta leitura, tem-se a retomada da prática histórica de centralização das decisões políticas e, a partir das construções teóricas de Fresu (2018), é possível ver o MROSC como mecanismo de estabelecer a passividade entre as representações da sociedade civil, o que leva à manutenção da ordem social, ao passo que o capital ganha espaço para fortalecer suas formas de acumulação dentro da realidade socioeconômica brasileira.

Com base nos fatos expostos ao longo deste estudo, surgem os seguintes questionamentos, quanto ao fato se seria mesmo o MROSC uma inovação abrangente ou se sua aplicabilidade o tornou excludente? E para estes se alcança como respostas o fato de que há uma previsão legal de que o marco regulatório seja inclusivo, mas a aplicação de tal

previsão é discricionária à administração pública, conforme evidenciado no Art. 23 da Lei Federal Nº13.019/2014: “A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei” (Brasil, 2014).

No entanto, em tempos de ultraliberalismo se percebe, dentro da realidade analisada, uma construção dos instrumentos de chamamento público escassa de informações e o direcionamento destes para resultados quantitativos, é distanciados ou alheio a condições qualitativas de atendimento à população, posto que suas demandas concretas não são tomadas como parâmetro para a construção das metas e propostas dos editais nem das OSCs. Fato este que, no âmbito da PAS, compromete a capacidade de alcançar os objetivos legalmente constituídos, bem como fragiliza a luta histórica para constituição de tal política, tendo em vista que uma das bandeiras desta luta é o desuso da Assistência Social como moeda de troca e, no contexto de contrarreforma neoliberal, tem-se a retomada desta prática, porém, em moldes institucionalizados.

5 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Ao assumir o objetivo de analisar as (in)compatibilidades entre os editais de chamamento público para a área da Assistência Social, regulamentados pelo MROSC enquanto mediador da relação Estado e Sociedade Civil, e os preceitos dos marcos teórico-político e legal que instruem a oferta pública desta política, este estudo se propôs a estabelecer conexões entre categorias complexas e que se constituem como pilares fundamentais à vida em sociedade, nos moldes contemporâneos, conexões estas que são adensadas pela capilaridade de seus desdobramentos.

Para tanto, é que, ao longo de sua construção e a cada aproximação teórica, tornou-se ainda mais relevante a centralidade do materialismo histórico-dialético frente ao objeto em análise. A abordagem da relação entre Estado e Sociedade Civil denota ser imperativa à aplicabilidade da categoria de análise da totalidade, posto as influências do movimento do real na forma como tal relação se caracteriza e se apresenta dentro do espaço e tempo no qual esta foi analisada.

A aproximação ao objeto tornou possível identificar tendências que perpassam relação Estado x Sociedade Civil, a partir da materialidade que vem sendo dada às legislações voltadas à viabilização das políticas públicas, especialmente da PAS, enquanto objeto deste estudo; de modo que, antes de adentrar nos resultados alcançados, é preciso reforçar que a materialidade das legislações está condicionada aos diversos interesses em disputa no cenário socioeconômico da particularidade brasileira e da universalidade do capital, em tempos de crise, ultraneoliberalismo e conservadorismo.

Neste contexto as primeiras tendências são percebidas no cenário de realização da pesquisa, ante o fato da realidade vivenciada no município do Jaboatão dos Guararapes, no período de 2016 a 2021, trata-se de um reflexo do movimento político e ideológico em ascensão a nível nacional, sendo marcada pelo fortalecimento do viés conservador e liberal, bem como pela complexificação das estratégias de manutenção dos padrões de acumulação capitalista ao custo do sucateamento das iniciativas voltadas à promoção, viabilização e garantia de direitos sociais. Assim, pode se afirmar que o contexto político do Jaboatão dos Guararapes no período analisado se trata de exemplificação do ultraneoliberalismo na esfera municipal.

No que concerne às ponderações acerca do ultraneoliberalismo, tem-se a observação do alto potencial reacionário deste, haja vista que, em busca da manutenção dos padrões de acumulação em um contexto de crise, este resgata traços originários da formação

socio-histórica brasileira, considerando aqui que este país desconhece outro modo de organização societária que não o próprio modo capitalista. Assim, tem-se o resgate de práticas clientelistas e cerceadoras dos direitos da classe trabalhadora, à medida que se promove o desmonte dos poucos avanços advindos dos movimentos populares que levaram a uma Carta Magna direcionada à promoção de direitos e enfrentamento às desigualdades sociais.

Entre as estratégias de desmonte se tem a retomada dos padrões de enfrentamento à questão social praticados no Brasil entre os séculos de XVI e XIX, nos quais setores privados, especialmente as organizações religiosas, empreendiam ações sociais, a título de caridade e filantropia e movidas por princípios morais; de modo que, em pleno século XXI e com uma Constituição Federal promotora de direitos ainda em vigência, observa-se o fortalecimento de medidas de estímulo à absorção das expressões da questão social como demandas de âmbito individual e à interferência religiosa até em espaços que deveriam ser laicos, a exemplo do secretariado atribuído à PAS do Jaboatão dos Guararapes, no ano de 2017.

O caráter inovador ultraneoliberal está justamente no fato de que tais manobras passam a contar com respaldo legal, ou seja, passam a ser institucionalizadas e inclusive financiadas, tendo em vista que a moeda da vez que vem balizando a relação Estado e Sociedade Civil se trata dos recursos públicos destinados à execução de políticas públicas.

A transferência de recursos públicos na conjuntura ultraneoliberal passa a ser a estratégia para redução da responsabilidade estatal para com os direitos sociais ao passo que favorece a circulação de capitais financeiros e, assim, o fluxo de mercado fundamental à sustentação dos padrões capitalistas, bem como favorece a passividade da classe trabalhadora, que agora tem suas principais representações disputando por financiamento público e, assim, sendo cooptadas, já que em uma sociedade constituída na lógica capitalista a linguagem que segue permanecendo é da primazia da propriedade privada e da acumulação do capital.

O enfraquecimento dos movimentos populares, por sua vez, acarreta no declínio da busca por políticas sociais de qualidade e capazes de responder às demandas apresentadas pela população, como é o caso do que vem acontecendo com a Assistência Social, a qual nem chegou a se materializar nos moldes constitucionais, mas vem constantemente protagonizando situações de assolamento e desvios, como as que são representadas pelos editais de chamamento público, direcionados à execução dos serviços socioassistenciais no município do Jaboatão dos Guararapes, nos quais a qualidade e os dados de realidade são informações ignoradas.

Os referidos editais, na condição de instrumentos do MROSC, acabam por demonstrar que um marco regulatório que inicialmente foi pensado como uma ferramenta de

fortalecimento das OSCs na perspectiva de priorização do interesse público, passa a ser a via para a desresponsabilização do Estado e, consequentemente, para o não cumprimento das previsões constitucionais, haja vista que os dados alcançados neste estudo permitiram identificar que a lógica balizadora das parcerias entre a administração pública e as OSCs é a da transferência do financiamento e com ele inteiramente da responsabilidade também.

Desta forma, é que, na conjuntura analisada, o MROSC vem tendo uma efetivação distanciada das previsões constitucionais, e que, no contexto da relação Estado e Sociedade Civil, vem atuando como mecanismo de enfraquecimento do controle social sobre o Estado, cooptando ou pautando a Sociedade Civil e/ou seus aparelhos privados de hegemonia, em benefício da dominação do capital.

Por fim, cabe o apontamento de que este não se apresenta como um estudo que traz respostas, mas sim como um estudo que apresenta uma leitura de realidade pautada no materialismo histórico e dialético, capaz de construir provocações e inquietações que possam fazer frente ao conformismo e à passividade, bem como que, em alguma medida, leve a uma mobilização em prol de que, em algum momento da história deste país, os direitos sociais possam ser respeitados e viabilizados por meio de políticas sociais construídas coletivamente em prol dos interesses de muitos e com base na realidade daqueles que por essas venham a ser atendidos e não mais como uma arena de negócio, em que o principal produto é o poder.

REFERÊNCIAS

ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar Alchorne. **Das políticas nacionais aos planos municipais:** avanço da Política Pública de Assistência Social em Metrópoles – Estudo das Cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. 2012. 232f. Tese (Doutorado em Serviço Social) -Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo 2012.

AMARAL, Ângela Santana do. A categoria Sociedade Civil na tradição liberal e marxista. *In:* MOTA, A. E. *et al.* (Orgs.). **O Mito da Assistência Social:** ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4ª ed. - São Paulo: Cortez, 2010.

BADARÓ, Marcelo. Algumas observações sobre o Estado burguês e a democracia realmente existente no Brasil contemporâneo. *In:* **Que política social para qual emancipação?** Brasília: Abaré Editorial, 2018.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história. -** 9 ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

BORGES, M. E. S.; MATOS, M. C. de. As Duas Faces da Mesma Moeda: ultraneoconservadorismo e ultraneoliberalismo no Brasil da atualidade. *In:* BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C. de; FREIRE, S. de M. (orgs). **Políticas Sociais e Ultraneoliberalismo**. Minas Gerais: Navegando, 2020.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da COVID-19: proteção para quem?. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/0101-6628.238. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. [Constituição Federal **(**1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acessado em: 14 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998.** Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9732.htm. Acessado em: 14 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília:

Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em: 14 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 13.019**, **de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm. Acesso em 14 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto Nº 7.568, de 16 de setembro de 2011.** Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7568.htm#:~:text=Os%20%C3%B3rg%C3%A3os%20e%20entidades%20da,repasse%20e%20termos%20de%20parceria. Acesso em: 14 jan. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 525, de 1º de Julho de 1938. Institue o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país. **Diário Oficial da União -** Seção 1 - 5/7/1938, Página 13384 (Publicação Original). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964.** Autoriza a criança da Fundação do Bem-estar do Menor. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513.htm#:~:text=L4513&text=LEI%20N%C2%BA%204.513%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201964.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,Menores%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional De Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social, novembro de 2005 (Reimpresso em maio de 2009). Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social; Secretária Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. (**2009) Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social; Secretária Nacional de Assistência Social, 2009 (Reimpressão 2014). Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Ministério da Cidadania no combate à COVID-19.** Brasília: Ministério da Saúde, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/MC_Cartilha_Coronavirus_01.03.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Cidadania Secretaria Especial de Desenvolvimento Social; Secretaria Nacional de Assistência Social; Departamento De Proteção Social Básica. **Perguntas Frequentes:** Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Brasília- DF: 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/publicacoes/perguntas_frequentes_SCFV_2022.pdf. Acesso em: 04 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Organizações Sociais. **Gov.br** [s.d]. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/organizacoes-sociais. Acesso em: 25 de set. 2023.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. **R. Econ. contemp.,** Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 247-272, maio/ago. 2008. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/rec/a/R3DpCGtLmtpBvjDx63vPD6f/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 24 out. 2013.

CARVALHO, Thyago Augusto de. **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 – SP. 2021.315f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, São Paulo, 2021.

CASTELO, Rodrigo. **O social liberalismo:** auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. 1ª ed. - São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CISLAGHI, Juliana Fiuza**.** Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do capital à crise. **Esquerda Online.** Publicado em: 08/06/2020 06h55. Disponível em: https://esquerdaonline.com.br/2020/06/08/do-neoliberalismo-de-cooptacao-ao-ultraneoliberalismo-respostas-do-capital-a-crise/. Acesso em: 15 abr. 2023.

CONDEPE/FIDEM. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. **Caderno Municipal - Jaboatão dos Guararapes**. [s.d] Disponível em: http://www.bde.pe.gov.br/EstruturacaoGeral/filtroCadernoEstatistico.aspx. Acesso em 27 abr. 2023.

COSTA, Carlos Roberto Marinho da. MARA, Eduardo. Crise Capitalista e seus Desdobramentos no Brasil Contemporâneo. *In:* CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL DE PERNAMBUCO (org.). **Crise capitalista, serviço social e realidade brasileira:** reflexões e perspectivas no contexto da pandemia [recurso eletrônico]. Recife: Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da UFPE; Ed. UFPE, 2021.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci:** ensaios de teoria política. São Paulo: Boitempo, 2011.

DEMIER, Felipe. Burguesia e Pandemia: notas de conjuntura sobre neofascismo e ultraneoliberalismo no Brasil de Bolsonaro. *In:* BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C. de; FREIRE, S. de M. (orgs). **Políticas Sociais e Ultraneoliberalismo**. Minas Gerais: Navegando, 2020.

ENAP. Escola Nacional De Administração Pública. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.** Brasília- DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. Curitiba: Kotter Editorial; São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada** – Brasília, DF: Ministério da Saúde; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. 144 p. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf. Acesso em 11 abr. 2023.

FRANCO, Renato Júnio. O modelo luso de assistência e a dinâmica das Santas Casas de Misericórdia na América portuguesa. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 27, p. 5-25, 2014. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-21862014000100001. Disponível em: https://www.scielo.br/j/eh/a/djy5N8r6hf636cxq8d8y3Fc/?lang=pt. Acesso em 30 jan. 2023.

FRESU, Gianni. O transformismo permanente: Gramsci e a crítica do fetichismo histórico e da mitologia nacional. **Revista Novos Rumos**, [S. l.], v. 53, n. 2, p. 18–34, 2018. DOI: 10.36311/0102-5864.2016.v53n2.03.p18. Disponível em: https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/8504. Acesso em: 2 abr. 2023.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Vol 3: Maquiavel, notas sobre o estado e a política; Tradução Luiz Sérgio Henriques, Marco Aurélio Nogueira, Carlos Nelson Coutinho. 11ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2022.

GOHN, Maria da Glória. Sociedade Civil no Brasil: Movimentos Sociais e ONGs. **Nómadas**, Universidade Central Bogotá - Colômbia, núm. 20, p. 140-150, 2004. Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105117734013. Acesso em: 12 jan. 2023.

GRANEMANN, Sara. Estado e Questão Social em Tempos de Crise do Capital. *In:* Gomes, Vera Lúcia Batista; Vieira, Ana Cristina de Souza; Nascimento, Maria Antonia Cardoso (org.). **O avesso dos direitos:** Amazônia e nordeste em questão. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012.

IAMAMOTO, Marilda. CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico metodológica. 29ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

IANNI, Octavio. **Imperialismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1974.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Jaboatão dos Guararapes.** Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/jaboatao-dos-guararapes/panorama. Acesso em 17 abr. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Prévia da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022.** Brasília: IBGE, 2022. Disponível em:

https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal. Acesso em 17 abr. 2023.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros.** Brasília: IPEA, 2015. Disponível em http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/Ivs/publicacao_atlas_ivs.pdf. Acesso em 23 out. 2021.

LEITE, Kelen Christina. A (in)esperada pandemia e suas implicações para o mundo do trabalho. Dossiê. **Psicologia & Sociedade.** Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba/SP, Brasil, n. 32, p. 1-18, 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/1807-0310/2020v32240215. Disponível em: https://www.scielo.br/j/psoc/a/5kJx53cdZNmRDWfrmNW76cD/. Acesso em: 24 out. 2023.

LOWY, Michael**.** O neofascista Bolsonaro diante da pandemia. **Blog da Boitempo,** 28 abr. 2020. Disponível em: https://blogdaboitempo.com.br/2020/04/28/michael-lowy-o-neofascista-bolsonaro-diante-da-pandemia/. Acesso em: 09 jan. 2023.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política.** Tradução e Introdução de Florestan Fernandes. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **Miséria da filosofia**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl. **O Capital:** Livro I. Tradução: Rubens Enderle. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MAZZEO, Antônio Carlos. **Burguesia e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Ática, 1988.

MENDONCA, Patrícia Maria Emerenciano de. **Parcerias entre Estado e OSC:** desafios na Construção de colaborações para implementação da Lei 13.019/2014. Relatório Internacional Center for Not-for-Profit Law/Legal Enabling Environment Program. Washington, DC: ICNL, USAID, 2017. pp 9-52 Disponível em: https://www.icnl.org/wp-content/uploads/our-work_MendoncaMROSCimplementacao-Final.pdf. Acesso em: 12 jan. 2023.

MONTAÑO, Carlos. O projeto neoliberal de resposta à questão social e a funcionalidade do terceiro setor. **Lutas sociais**, n. 8, p. 53-64, 2004. DOI: https://doi.org/10.23925/ls.v0i8.18912. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18912/14066. Acesso em: 12 jan. 2023.

MONTAÑO, Carlos. **O Canto da Sereia:** crítica à ideologia e aos projetos do "terceiro setor". São Paulo: Cortez, 2014.

MONTAÑO, Carlos. DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social.** 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de serviço social; v. 5)

PMJG. Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes. **Lei Municipal Nº 215, de 04 de janeiro de 1996.** Jaboatão dos Guararapes: 1996. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://portaldatransparencia.jaboatao.

pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/Lei-Municipal-no-215-.1996.pdf. Acesso em 24 abr. 2023.

PMJG. Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes. **Lei Municipal Nº 084, de 29 de dezembro de 2000.** Jaboatão dos Guararapes: 2000. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/pe/j/jaboatao-dos-guararapes/lei-ordinaria/2000/9/84/lei-ordinaria-n-84-2000-dispoe-sobre-a-organizacao-e-diretrizes-das-acoes-de-assistencia-social-do-municipio-e-da-outras-providencias?q=assist%C3%AAncia+social. Acesso em 30 abr. 2023.

PMJG. Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes. **Plano Municipal de Assistência Social 2014-2017.** Jaboatão dos Guararapes, 2013.

PMJG. Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes. **Resolução Nº 09/2017-CMAS/JG - Edital de Chamamento Público Nº 01/2017.** Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania. Jaboatão dos Guararapes, 2017. Disponível em: https://diariooficial.jaboatao.pe.gov.br/13-de-abril-de-2017-ano-xxvii-n069-jaboatao-dos-guararapes/. Acesso em 12 out. 2022.

PMJG. Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes. **Edital de Chamamento Público Nº 01/2018.** Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania. Jaboatão dos Guararapes, 2018. Disponível em: https://diariooficial.jaboatao.pe.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/ANEXO-Edital-de-Chamamento-P%C3%BAblico-n%C2%BA-0012018-SEMASCJG.pdf. Acesso em 12 out. 2022.

PMJG. Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes. **Edital de Chamamento Público Nº 01/2019.** Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania. Jaboatão dos Guararapes, 2019. Disponível em: https://diariooficial.jaboatao.pe.gov.br/19-de-setembro-de-2019-xxix-no-174-jaboatao-dos-guararapes/. Acesso em 12 out. 2022.

PMJG. Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes. **Edital de Chamamento Público Nº 02/2019.** Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania. Jaboatão dos Guararapes, 2019. Disponível em:https://diariooficial.jaboatao.pe.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/ANEXO-Edital-de-Chamamento-PUblico-n-002-2019-SEMASC.pdf. Acesso em 12 out. 2022.

PMJG. Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes. **Edital de Chamamento Público Nº 03/2019.** Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania. Jaboatão dos Guararapes, 2019. Disponível em: https://diariooficial.jaboatao.pe.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/EDITAL_CHAMAMENTO_PUBLICO_N%C2%BA003.2019_-_SEMASC_2019.pdf. Acesso em 12 out. 2022.

PMJG. Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes. **Resolução Nº 022/2021-CMAS/JG - Edital de Chamamento Público Nº 02/2021.** Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania. Jaboatão dos Guararapes, 2017. Disponível em: https://diariooficial.jaboatao.pe.gov.br/30-de-outubro-de-2021-xxxi-no-205-jaboatao-dos-guararapes/. Acesso em 12 out. 2022.

PMJG. Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes. **Plano Municipal de Assistência Social 2022-2025.** Jaboatão dos Guararapes, 2021.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática**.** 2ª ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Josiane. S. **Particularidades da "questão social" no capitalismo brasileiro**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social, 2008.

SENADO FEDERAL. **Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de Organizações Não Governamentais (ONGs)**. Brasília, DF: Congresso Nacional, Senado Federal, 2010. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/194594. Acessado em: 14 jan. 2023.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade brasileira:** entre a política pública e o mercado. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Fabricio Rodrigues da. **Relatório do Levantamento de Dados Monitoramento da Execução do Orçamento Geral da União 2015 – 2021.** Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, 2022.

SILVA, Mossicléia Mendes da. Assistência Social no ajuste fiscal: pandemia e gestão da força de trabalho. **Revista Katálysis.** Santa Catarina, v. 26, n. 1. p. 139-148, 2023. DOI: https://doi.org/10.1590/1982-0259.2023.e89943. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/89943/52578. Acesso em: 15 fev. 2023.

SILVA, Sheyla Suely Souza. *et. al.* Neoliberalismos e Contrarreformas das Políticas Sociais. *In:* **Contrarreforma, intelectuais e serviço social:** as inflexões na política de saúde**.** [Livro eletrônico]. Campina Grande: EDUEPB, 2017, p. 53 - 74.

SITCOVSKY, Marcelo. **Estado e sociedade civil:** o caso das parcerias na política de Assistência Social. 2005. 143f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS:** um processo de construção da assistência social. 3ed. São Paulo: Cortez, 2007.

VATICANO- Estatísticas da Igreja Católica 2022. **Agência *fides***. Friday, 20 October 2023. Disponível em: http://www.fides.org/es/stats. Acesso em: 30 jan. 2023.

VILAÇA, Marcos Vinicius. Duas vezes Guararapes (1648-1649). **Revista Da Cultura**. Ano VI, nº 10, 2019. Disponível em: https://web.archive.org/web/20190102125009/http://funceb.org.br/images/revista/13_3c1f.pdf . Acesso em 17 abr. 2023.

APÊNDICES

APÊNDICE A – PLANILHA DE ANÁLISE DO EDITAL 01/2017

Planilha de Análise do Edital 01/2017	
Marco de lançamento:	Resolução Nº 09 - CMAS, de 12 de abril de 2017.
Objeto do Edital:	Chamamento de organizações da sociedade civil de assistência social interessadas em participar de seleção das melhores propostas de execução indireta dos serviços socioassistenciais de proteção social básica e proteção especial de média e alta complexidade, para atender indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social no Município do Jaboatão dos Guararapes/PE.
Serviços Abarcados:	▪ Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças de 4 a 6 Anos; ▪ Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 7 a 12 anos; ▪ Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 13 a 17 anos; ▪ Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Pessoas Idosas; ▪ Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas; ▪ Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes; ▪ Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias;
Elementos de justificativa (motivação, perfil da demanda, etc.):	Não apresenta
Critérios para participação no chamamento público:	- Se tratar de organização da sociedade civil de assistência social, inscritas no CMAS;

	- Que nos atos constitutivos da organização estejam expressamente definidos sua natureza, objetivos, missão e público alvo, de acordo com as disposições da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e suas alterações, conforme regulamentação do Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007. - Atuar de forma contínua, permanente e planejada, na prestação de serviços, execução de programas ou projetos e concessão de benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos da lei.
Previsão/Exigência de contrapartida:	A critério da organização proponente.
Critérios de avaliação e seleção:	Capacidade Institucional - Experiência comprovada na execução do serviço a que concorre; - Experiência comprovada na execução de projetos/programas/serviços com o público alvo do serviço a que concorre; Capacidade Técnica Para Execução Do Serviço - Congruência com a legislação pertinente ao serviço a que concorre; - Especificação do envolvimento da família e da comunidade no serviço a que concorre; - Detalhamento metodológico das etapas ou fases do projeto; - Especificação do processo de monitoramento e avaliação do projeto; - Projeto Técnico com planilha de custos devidamente apresentada e compatível com as despesas a serem cobertas no serviço a que concorre;

	- Compatibilidade entre a qualidade, a quantidade e a carga horária dos profissionais de acordo com a quantidade de usuários atendidos. - Especificação da articulação com a rede de serviços do território para atendimento aos usuários beneficiários do serviço a que concorre; Capacidade instalada considerada apta para execução do serviço a que concorre consideração que deverá ser feita pela comissão de avaliação.
Comissão de Avaliação:	Composta por representantes da Secretaria Executiva de Assistência Social e do Conselho Municipal de Assistência Social e constituída por meio de resolução do segundo em Diário Oficial.
Transferência de recurso financeiro:	O valor total de recursos disponibilizados através do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) é de R$3.894.080,00 (Três milhões oitocentos e noventa e quatro mil e oitenta reais) no exercício de 2018. - O recurso deve ser destinado apenas a despesas de custeio, ou seja, para a aquisição de materiais de consumos necessários à realização de atividades ou execução de serviços e pagamento de equipe técnica; - O repasse deverá ocorrer em 04 parcelas, sendo a primeira paga a partir da aprovação da proposta e as demais condicionadas à aprovação de relatórios de execução técnica e financeira que deverão ser apresentados trimestralmente pela OSC.
Responsabilidades das partes:	Concedente (Administração Pública) - Coordenar e supervisionar a execução dos serviços; - Acompanhar, orientar e monitorar os serviços prestados pela Proponente, exigindo o seu fiel

	cumprimento; - Analisar os relatórios parciais e relatório final dos serviços que comprovem a aplicação dos recursos previstos; - Analisar as prestações de contas das entidades; - Encaminhar cópia dos projetos e relação das propostas habilitadas e aprovadas ao CMAS. Proponente - Executar os serviços previstos no Plano de Trabalho, mantendo a qualidade e compromisso com os resultados a serem alcançados; - Disponibilizar todo o mobiliário e equipamentos necessários para a realização dos serviços previstos; - Fornecer diariamente alimentação saudável e nutritiva, a cada um dos usuários, de acordo com as exigências/especificidades de cada serviço; - Nos serviços e materiais de divulgação e publicidade, a entidade proponente deverá utilizar as logomarcas do Conselho Municipal de Assistência Social e Governo Municipal. Assim como deverá manter placa de identificação no espaço físico dos serviços, exceto naqueles de acolhimento institucional para crianças, adolescentes e pessoas idosas. - Garantir a formação continuada dos profissionais responsáveis pelo atendimento e gestão da PROPONENTE.
Metodologia de monitoramento:	Não detalhamento das iniciativas de monitoramento, apenas menção que este deverá ser feito pelas equipes de referência da Secretaria Executiva de Assistência Social.
Desdobramentos:	O chamamento público foi cancelado, por meio da

	Resolução CMAS Nº10, de 10 de maio de 2017. Cancelamento este que se deu como desdobramento do requerimento formulado pelas Organizações Sociais e protocolado junto a Secretaria Executiva de Assistência Social, bem como pelas deliberações da reunião conjunta entre o governo, sociedade civil e os representantes das Entidades conveniadas. A apresentação do requerimento e a reunião ocorreram na mesma data, 27 de abril de 2017.

APÊNDICE B- PLANILHA DE ANÁLISE DO EDITAL 01/2018

Planilha de Análise do Edital 01/2018	
Marco de lançamento:	Resolução CMAS Nº 09, de 26 de setembro de 2018.
Objeto do Edital:	Chamamento de organizações da sociedade civil de assistência social interessadas em participar de seleção das melhores propostas de execução indireta dos Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, para atender indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social no município do Jaboatão dos Guararapes/PE
Serviços Abarcados:	- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças de 4 a 6 Anos; - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 7 a 12 anos; - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 13 a 17 anos; - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Pessoas Idosas; - Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas; - Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes; - Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias;
Elementos de justificativa (motivação, perfil da demanda, etc.):	- Porte do município; - 8,5% da população vivendo em condição de extrema pobreza; - Necessidade de estruturação de serviços socioassistenciais que possam garantir à população em extrema pobreza o acesso aos direitos que lhes são garantidos através de programas e serviços da política de Assistência Social;

	- Importância da ampliação das ações dos serviços abarcados e assim favorecer a acessibilidade dos usuários diante da pluralidade das demandas do território, tendo em vista o contexto de vulnerabilidade socioeconômica na qual a população do Jaboatão dos Guararapes está inserida.
Critérios para participação no chamamento público:	- Podem participar do chamamento público entidades privadas sem fins lucrativos, as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999, e as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público; - A OSC deverá estar inscrita no CMAS e/ou CMDDCA; - Comprovar dedicação prévia à execução de serviços socioassistenciais independentemente de contraprestação do usuário; ter finalidade pública, transparência nas suas ações, estejam juridicamente constituída e representada e detenham regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária.
Previsão/Exigência de contrapartida:	Não será exigida qualquer contrapartida da OSC selecionada. No entanto, entre os documentos exigidos na fase de celebração está prevista declaração de contrapartida, que de acordo com modelo disponibilizado nos anexos do edital consiste na apresentação pela OSC da disposição de contrapartida, na forma de bens e/ou serviços economicamente mensuráveis.
Critérios de avaliação e seleção:	- Informações sobre ações a serem executadas, metas a serem atingidas, indicadores que aferirão o cumprimento das metas e prazos para a execução das ações e para o cumprimento das metas; - Adequação da proposta aos objetivos da política, do plano, do programa ou da ação em que se insere a parceria; - Descrição da realidade objeto da parceria e do nexo entre essa realidade e a atividade ou projeto proposto;

	- Adequação da proposta ao valor de referência constante do Edital, com menção expressa ao valor global da proposta; - Capacidade técnico-operacional da instituição proponente, por meio de experiência comprovada no portfólio de realizações na gestão de atividades ou projetos relacionados ao objeto da parceria ou de natureza semelhante.
Comissão de Avaliação:	Composta por: 02 (dois) representantes da Proteção Social Básica; 04 (quatro) representantes da Proteção Social Especial; 02(dois) representantes da Assessoria Jurídica da SEMASC; 02 (dois) representantes da Gerência de Licitações, Contratos e Compras da SEMASC; 04 (quatro) representantes do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS/JG; Órgão colegiado destinado a processar e julgar o presente chamamento público, a ser constituída na forma de portaria, previamente à etapa de avaliação das propostas. Para subsidiar seus trabalhos, a Comissão de Seleção poderá solicitar assessoramento técnico de especialista que não seja membro deste colegiado.
Transferência de recurso financeiro:	O valor total de recursos disponibilizados através do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) é de R$4.561.920,00 (Quatro milhões, quinhentos e sessenta e um mil, novecentos e vinte reais) no exercício de 2019. Os recursos deverão ser utilizados para satisfação do objeto, sendo admitidas, dentre outras despesas previstas e aprovadas no plano de trabalho: - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da OSC, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), férias, décimo

	terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas; - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija; - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria (aluguel, telefone, assessoria jurídica, contador, água, energia, dentre outros); e - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.
Responsabilidades das partes:	Não consta no corpo do edital, havendo menção a tal apenas no modelo de termo de colaboração que vem como um anexo do edital. No entanto são atribuídas responsabilidades apenas as OSCs, evidenciado que não estão sob responsabilidade da administração pública eventuais danos causados a terceiros ocorridos por força da execução do objeto e os ônus tributários decorrentes das atividades desenvolvidas para execução das ações previstas no Plano de Trabalho.
Metodologia de monitoramento:	Não consta no corpo do edital, havendo menção a tal apenas no modelo de termo de colaboração que vem como um anexo do edital; de modo que fica previsto para monitoramento do objeto a designação pela administração pública, como gestor da parceria, de servidor ou empregado público habilitado acompanhar, controlar, fiscalizar e monitorar a execução da parceria em tempo hábil e de modo eficaz, bem como que OSC deverá apresentar à administração pública municipal relatório de monitoramento, informando o andamento da execução

	física do objeto.
Desdobramentos:	A adesão do edital pelas OSCs municipais não foi exitosa, haja vista o aviso publicado, em 29 de outubro de 2018, pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SEMASC), a qual altera o cronograma inicialmente previsto para este chamamento público sob a justificativa de Requerimento formulado pelo CMAS/JG e do fato do objetivo do presente edital não ter sido satisfatório, ante ao reduzido número de propostas apresentadas. Em 26 de novembro de 2018 foi publicado pela SEMASC o adiamento "*sine die*"[45] do chamamento público em questão visando ajustes e deliberações da Comissão Técnica e do Conselho Municipal de Assistência Social. A Resolução Nº029, de 07 de dezembro de 2018, diante do adiamento do Edital 01/2018, aprova dispensa de chamamento público com o fim de viabilizar a celebração de termos de colaboração para os serviços de mesmo objeto do referido edital, os quais deverão vigorar de 01 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2019.

[45] Termo oriundo do latim que em tradução livre significa sem data e no meio jurídico é utilizado para adiamento de pautas sem a previsão de uma data para que esta seja retomada.

APÊNDICE C- PLANILHA DE ANÁLISE DO EDITAL 01/2019

Planilha de Análise do Edital 01/2019	
Marco de lançamento:	Aprovado pela Resolução do CMDDCA Nº 012, de 17 de setembro de 2019, porém publicado por ato da Secretaria Municipal de Assistência Social apenas em 19 de setembro de 2019.
Objeto do Edital:	Chamamento de organizações da sociedade civil de assistência social interessadas em participar de seleção das melhores propostas de execução indireta dos serviços socioassistenciais de proteção social especial de média complexidade, para atender indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social no Município do Jaboatão dos Guararapes/PE.
Serviços Abarcados:	Serviço de Medida Socioeducativa em Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC).
Elementos de justificativa (motivação, perfil da demanda, etc.):	- Porte do município; - Parcela da população vivendo em condição de extrema pobreza; - Definição dos serviços abarcados neste edital de chamamento público; - Importância da ampliação das ações dos referidos serviços e assim favorecer a acessibilidade dos usuários diante a pluralidade das demandas do território, tendo em vista o contexto de vulnerabilidade socioeconômica.
Critérios para participação no chamamento público:	- Podem participar do chamamento público entidades privadas sem fins lucrativos, as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999, e as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público; - A OSC deverá estar inscrita no CMAS e/ou CMDDCA;

	comprovar dedicação prévia à execução de serviços socioassistenciais independentemente de contraprestação do usuário; ter finalidade pública, transparência nas suas ações, estejam juridicamente constituída e representada e detenham regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária.
Previsão/Exigência de contrapartida:	Não será exigida qualquer contrapartida da OSC selecionada. No entanto, entre os documentos exigidos na fase de celebração está prevista declaração de contrapartida, que de acordo com modelo disponibilizado nos anexos do edital consiste na apresentação pela OSC da disposição de contrapartida, na forma de bens e/ou serviços economicamente mensuráveis.
Critérios de avaliação e seleção:	- Informações sobre ações a serem executadas, metas a serem atingidas, indicadores que aferirão o cumprimento das metas e prazos para a execução das ações e para o cumprimento das metas; - Adequação da proposta aos objetivos da política, do plano, do programa ou da ação em que se insere a parceria; - Descrição da realidade objeto da parceria e do nexo entre essa realidade e a atividade ou projeto proposto; - Adequação da proposta ao valor de referência constante do Edital, com menção expressa ao valor global da proposta; - Capacidade técnico-operacional da instituição proponente, por meio de experiência comprovada no portfólio de realizações na gestão de atividades ou projetos relacionados ao objeto da parceria ou de natureza semelhante.
Comissão de Avaliação:	Composta por: 2 (dois) representantes da Proteção Social Especial; e 2 (dois) representantes da Gerência de Licitações, Contratos e Compras da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania – SEMASC.
Transferência de recurso	O valor total de recursos disponibilizados através do Fundo

financeiro:	Municipal dos Direitos de Crianças e Adolescentes (FMCA) é de R$ 622.080,00 (Seiscentos e vinte e dois mil e oitenta reais) no exercício de 2019. Todos os recursos da parceria deverão ser utilizados para satisfação de seu objeto, sendo admitidas, dentre outras despesas previstas e aprovadas no plano de trabalho: - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da OSC, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas; - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija; - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria (aluguel, telefone, assessoria jurídica, contador, água, energia, dentre outros); e - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.
Responsabilidades das partes:	Informações não abarcadas no edital ou em seus anexos.
Metodologia de monitoramento:	Informação não abarcada no edital ou em seus anexos.
Desdobramentos:	Seguiu as etapas previstas e considerando o resultado obtido na análise dos planos de trabalho viabilizou a formalização

	de parceria com duas OSCs que iniciaram a execução com base termo de colaboração com vigência prevista de 02/01/2020 a 31/12/2020, mas que vem sendo renovado anualmente conforme previsão do edital, a qual aponta para a possibilidade de renovação dos termos de colaboração por até 05 anos, com término máximo em 31 de dezembro de 2024, mediante termos aditivos celebrados anualmente, com a respectiva entrega da documentação exigida inicialmente.

APÊNDICE D- PLANILHA DE ANÁLISE DO EDITAL 02/2019

Planilha de Análise do Edital 02/2019	
Marco de lançamento:	Resolução CMAS Nº 013, de 25 de setembro de 2019.
Objeto do Edital:	Seleção de propostas para a celebração de parceria com o Município do Jaboatão dos Guararapes/PE, por intermédio da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SEMASC) e do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/JG), por meio da formalização de termo de colaboração, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que envolve a transferência de recursos financeiros à organização da sociedade civil (OSC).
Serviços Abarcados:	- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças até 06 Anos; - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 7 a 12 anos; - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 13 a 17 anos; - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Pessoas Idosas; - Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas; - Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes; - Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias;
Elementos de justificativa (motivação, perfil da demanda, etc.):	- Porte do município; - Parcela da população vivendo em condição de extrema pobreza; - Necessidade de estruturação de serviços socioassistenciais que possam garantir à população em extrema pobreza o acesso aos direitos que lhes são garantidos através de programas e serviços da política de Assistência Social;

	- Definição dos serviços abarcados; - Importância da ampliação das ações dos serviços abarcados e assim favorecer a acessibilidade dos usuários diante da pluralidade das demandas do território, tendo em vista o contexto de vulnerabilidade socioeconômica na qual a população do Jaboatão dos Guararapes está inserida.
Critérios para participação no chamamento público:	- Podem participar do chamamento público entidades privadas sem fins lucrativos, as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999, e as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público; - A OSC deverá estar inscrita no CMAS e/ou CMDDCA e/ou Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CMDI-JG) e/ou Conselho Municipal de Defesa da Pessoa com Deficiência (CDJG); - Comprovar dedicação prévia à execução de serviços socioassistenciais independentemente de contraprestação do usuário; ter finalidade pública, transparência nas suas ações, estejam juridicamente constituída e representada e detenham regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária.
Previsão/Exigência de contrapartida:	Não será exigida qualquer contrapartida da OSC selecionada. No entanto, entre os documentos exigidos na fase de celebração está prevista declaração de contrapartida, que de acordo com modelo disponibilizado nos anexos do edital consiste na apresentação pela OSC da disposição de contrapartida, na forma de bens e/ou serviços economicamente mensuráveis.

Critérios de avaliação e seleção:	- Informações sobre ações a serem executadas, metas a serem atingidas, indicadores que aferirão o cumprimento das metas e prazos para a execução das ações e para o cumprimento das metas; - Adequação da proposta aos objetivos da política, do plano, do programa ou da ação em que se insere a parceria; - Descrição da realidade objeto da parceria e do nexo entre essa realidade e a atividade ou projeto proposto; - Adequação da proposta ao valor de referência constante do Edital, com menção expressa ao valor global da proposta; - Capacidade técnico-operacional da instituição proponente, por meio de experiência comprovada no portfólio de realizações na gestão de atividades ou projetos relacionados ao objeto da parceria ou de natureza semelhante.
Comissão de Avaliação:	Composta por: 04(quatro) representantes da Proteção Social Básica; 02 (dois) representantes da Proteção Social Especial de Média Complexidade; 02 (dois) representantes da Proteção Social Especial de Alta Complexidade; 02 (dois) representantes da Assessoria Jurídica da SEMASC; 02 (dois) representantes da Coordenação de Licitações e Contratos da SEMASC; 06 (seis) representantes do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS/JG. Definida como órgão colegiado destinado a processar e julgar o presente chamamento público, a ser constituída na forma de portaria, previamente à etapa de avaliação das propostas. Para subsidiar seus trabalhos, a Comissão de Seleção poderá solicitar assessoramento técnico de especialista que não seja membro deste colegiado.
Transferência de recurso financeiro:	O valor total de recursos disponibilizados através do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) é de R$2.944.080,00 (dois milhões, novecentos e quarenta e

	quatro mil e oitenta reais) no exercício de 2020. Os recursos deverão ser utilizados para satisfação do objeto, sendo admitidas, dentre outras despesas previstas e aprovadas no plano de trabalho: - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da OSC, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas; - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija; - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria (aluguel, telefone, assessoria jurídica, contador, água, energia, dentre outros); e - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.
Responsabilidades das partes:	Não consta no corpo do edital, havendo menção de "atribuições das OSCs" nos anexos descritivos dos serviços abarcados.
Metodologia de monitoramento:	Informação não abarcada no edital ou em seus anexos.
Desdobramentos:	O edital passou por alterações a partir da Errata Nº 01/2019, publicada em 16 de outubro de 2019, que vem complementar no geral informações acerca do fluxo de

	encaminhamento/apresentação dos planos de trabalho e propostas, mas que não interferem no conteúdo desta análise. Em 23 de novembro de 2019, sob a justificativa da necessidade de preservar e atender o Interesse Público dos atos da administração pública, a SEMASC publica a Portaria Nº015/2019 que revoga o Edital de Chamamento Público n.º 002/2019–SEMASC. Decisão esta que é ratificada pelo CMAS por meio da Resolução Nº 018 de 27 de novembro de 2019.

APÊNDICE E- PLANILHA DE ANÁLISE DO EDITAL 03/2019

Planilha de Análise do Edital 03/2019	
Marco de lançamento:	Resolução CMAS Nº 019, de 04 de dezembro de 2019.
Objeto do Edital:	Seleção de propostas para a celebração de parceria com o Município do Jaboatão dos Guararapes/PE, por intermédio da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SEMASC) e do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/JG), por meio da formalização de termo de colaboração, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que envolve a transferência de recursos financeiros à organização da sociedade civil (OSC).
Serviços Abarcados:	- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças até 06 Anos; - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 7 a 12 anos; - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 13 a 17 anos; - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Pessoas Idosas; - Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas; - Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes; - Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias;
Elementos de justificativa (motivação, perfil da demanda, etc.):	- Porte do município; - Parcela da população vivendo em condição de extrema pobreza; - Necessidade de estruturação de serviços socioassistenciais que possam garantir à população em extrema pobreza o acesso aos direitos que lhes são garantidos através de programas e serviços da política de Assistência Social;

	- Definição dos serviços abarcados; - Importância da ampliação das ações dos serviços abarcados e assim favorecer a acessibilidade dos usuários diante da pluralidade das demandas do território, tendo em vista o contexto de vulnerabilidade socioeconômica na qual a população do Jaboatão dos Guararapes está inserida.
Critérios para participação no chamamento público:	- Podem participar do chamamento público entidades privadas sem fins lucrativos, as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999, e as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público; - A OSC deverá estar inscrita no CMAS e/ou CMDDCA e/ou Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CMDI-JG) e/ou Conselho Municipal de Defesa da Pessoa com Deficiência (CDJG); - Comprovar dedicação prévia à execução de serviços socioassistenciais independentemente de contraprestação do usuário; ter finalidade pública, transparência nas suas ações, estejam juridicamente constituída e representada e detenham regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária.
Previsão/Exigência de contrapartida:	Não será exigida qualquer contrapartida da OSC selecionada. No entanto, entre os documentos exigidos na fase de celebração está prevista declaração de contrapartida, que de acordo com modelo disponibilizado nos anexos do edital consiste na apresentação pela OSC da disposição de contrapartida, na forma de bens e/ou serviços economicamente mensuráveis.

Critérios de avaliação e seleção:	- Informações sobre ações a serem executadas, metas a serem atingidas, indicadores que aferirão o cumprimento das metas e prazos para a execução das ações e para o cumprimento das metas; - Adequação da proposta aos objetivos da política, do plano, do programa ou da ação em que se insere a parceria; - Descrição da realidade objeto da parceria e do nexo entre essa realidade e a atividade ou projeto proposto; - Adequação da proposta ao valor de referência constante do Edital, com menção expressa ao valor global da proposta; - Capacidade técnico-operacional da instituição proponente, por meio de experiência comprovada no portfólio de realizações na gestão de atividades ou projetos relacionados ao objeto da parceria ou de natureza semelhante.
Comissão de Avaliação:	Composta por: 04(quatro) representantes da Proteção Social Básica; 02(dois) representantes da Proteção Social Especial de Média Complexidade; 02 (dois) representantes da Proteção Social Especial de Alta Complexidade; 02(dois) representantes da Assessoria Jurídica da SEMASC; 02 (dois) representantes da Coordenação de Licitações e Contratos da SEMASC; 06 (seis) representantes do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS/JG. Definida como órgão colegiado destinado a processar e julgar o presente chamamento público, a ser constituída na forma de portaria, previamente à etapa de avaliação das propostas. Para subsidiar seus trabalhos, a Comissão de Seleção poderá solicitar assessoramento técnico de especialista que não seja membro deste colegiado.
Transferência de recurso financeiro:	O valor total de recursos disponibilizados através do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) é de

	R$2.944.080,00 (dois milhões, novecentos e quarenta e quatro mil e oitenta reais) no exercício de 2020. Os recursos deverão ser utilizados para satisfação do objeto, sendo admitidas, dentre outras despesas previstas e aprovadas no plano de trabalho: - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da OSC, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas; - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija; - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria (aluguel, telefone, assessoria jurídica, contador, água, energia, dentre outros); e - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.
Responsabilidades das partes:	Não consta no corpo do edital, havendo menção de "atribuições das OSCs" nos anexos descritivos dos serviços abarcados.
Metodologia de monitoramento:	Informação não abarcada no edital ou em seus anexos.
Desdobramentos:	As etapas de avaliação e seleção previstas no edital de chamamento público em questão foram realizadas, tendo o

	resultado definitivo das etapas supracitadas sido publicado e homologado em 30 de janeiro de 2020, por meio da Portaria 002/2020 da SEMASC. A celebração das parcerias, no entanto, não ocorreu dentro do esperado, mesmo sem haver uma publicação oficial neste sentido, esta afirmativa encontra embasamento na Resolução Nº011/2020 - CMAS, de 10 de junho de 2020, que tem como finalidade aprovar a suspensão do Edital de Chamamento Público nº 003/2019-SEMASC, pelo período de 06 (seis) meses, de 01/07/2020 até 31/12/2020; bem como aprovar a prorrogação dos Termos de Colaboração com as OSC's já parceiras enquanto durar a suspensão do edital. Suspensão esta que após os seis meses para qual havia sido prevista passou uma prorrogação de mais 06 meses, por meio da Resolução Nº017/2020 - CMAS, de 07 de dezembro de 2020. Prorrogação esta que, por sua vez, foi renovada por mais seis meses, por meio da Resolução Nº008/2021 - CMAS, de 12 de maio de 2021. A suspensão acima exposta e suas prorrogações tomaram como embasamento o contexto da pandemia da COVID-19 e o entendimento de que não deve acontecer a paralisação dos serviços. Por fim o Edital de Chamamento Público nº 003/2019-SEMASC foi revogado pela Resolução CMAS nº 016/2021, de 22 de setembro de 2021, a qual também determinou que houvesse a construção imediata de um novo Edital.

APÊNDICE F- PLANILHA DE ANÁLISE DO EDITAL 02/2021

Planilha de Análise do Edital 02/2021	
Marco de lançamento:	Resolução CMAS Nº 022, de 29 de outubro de 2021.
Objeto do Edital:	Não é evidenciado um objeto para o chamamento público, mas sim para o Termo de Colaboração, sendo este a execução dos Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Básica e, para atender indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social no Município do Jaboatão dos Guararapes/PE.
Serviços Abarcados:	- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças até 06 Anos; - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 7 a 12 anos; - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 13 a 17 anos; - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Pessoas Idosas;
Elementos de justificativa (motivação, perfil da demanda, etc.):	No corpo do edital não são apresentados elementos de justificativa, os quais são possíveis de serem identificados apenas no Anexo 1 que corresponde ao detalhamento do SCFV e estão amparados nos seguintes elementos: - Porte do município; - Parcela da população vivendo em condição de extrema pobreza; - Necessidade de estruturação de serviços socioassistenciais que possam garantir à população em extrema pobreza o acesso aos direitos que lhes são garantidos através de programas e serviços da política de Assistência Social; - Definição dos serviços abarcados; - Importância da ampliação das ações dos serviços

	abarcados e assim favorecer a acessibilidade dos usuários diante da pluralidade das demandas do território, tendo em vista o contexto de vulnerabilidade socioeconômica na qual a população do Jaboatão dos Guararapes está inserida.
Critérios para participação no chamamento público:	- Estar regularmente constituídas e obrigatoriamente inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS-JG), bem como naqueles conselhos voltados ao público dos serviços a que estejam concorrendo, sendo estes o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDDCA-JG), Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (CMDI-JG) e Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CDJG-JG); - As OSCs devem ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social; - As OSCs devem possuir no mínimo um ano de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).
Previsão/Exigência de contrapartida:	Não faz menção à exigência de contrapartida. No entanto, entre os documentos exigidos na fase de celebração está prevista declaração de contrapartida, que de acordo com modelo disponibilizado nos anexos do edital consiste na apresentação pela OSC da disposição de contrapartida, na forma de bens e/ou serviços economicamente mensuráveis.
Critérios de avaliação e seleção:	- Informações sobre ações a serem executadas, metas a serem atingidas, indicadores que aferirão o cumprimento das metas e prazos para a execução das ações e para o cumprimento das metas; - Adequação da proposta aos objetivos da política, do plano, do

	programa ou da ação em que se insere a parceria; - Descrição da realidade objeto da parceria e do nexo entre essa realidade e a atividade ou projeto proposto; - Adequação da proposta ao valor de referência constante do Edital, com menção expressa ao valor global da proposta; - Capacidade técnico-operacional da instituição proponente, por meio de experiência comprovada no portfólio de realizações na gestão de atividades ou projetos relacionados ao objeto da parceria ou de natureza semelhante.
Comissão de Avaliação:	Não faz menção à composição desta ou à finalidade de sua atuação, sendo apenas mencionada suas atribuições no decorrer das etapas do processo de chamamento público.
Transferência de recurso financeiro:	O valor total de recursos disponibilizados através do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) será de R$1.170.000,00 (um milhão cento e setenta mil reais) no exercício de 2022.
Responsabilidades das partes:	Não consta no corpo do edital, havendo menção de “atribuições das OSCs” no anexo descritivo do serviço abarcado.
Metodologia de monitoramento:	Informação não abarcada no edital ou em seus anexos.
Desdobramentos:	O chamamento seguiu as etapas de habilitação, seleção e celebração conforme previsto, tendo seu resultado final publicado em 18 de dezembro de 2021 através da Resolução Nº 028/2021 - CMAS.