

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

MÁRCIA DE SOUZA

**IMPACTOS RECÍPROCOS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SOCIEDADE CIVIL: O CASO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO
LOCAL**

MARINGÁ
2018

MÁRCIA DE SOUZA

**IMPACTOS RECÍPROCOS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SOCIEDADE CIVIL: O CASO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO
LOCAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, do Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Instituições e Processos Políticos.

Orientador: Profª Dra. Carla Cecília Rodrigues Almeida.

MARINGÁ
2018

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá, PR, Brasil)**

S729i Souza, Márcia de
Impactos recíprocos entre políticas públicas e sociedade civil : o caso da assistência social no âmbito local / Márcia de Souza. -- Maringá, 2018. 93 f. : il.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Carla Cecília Rodrigues Almeida.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2018.

1. Assistência Social - Maringá (PR) - Políticas públicas. 2. Organizações da Sociedade Civil. 3. Participação Social. I. Almeida, Carla Cecília Rodrigues, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDD 23.ed. 361.61

Sintique Raquel de C. Eleuterio - CRB 9/1641

MÁRCIA DE SOUZA

Impactos recíprocos entre políticas públicas e sociedade civil: o caso da assistência social no âmbito local

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. Carla Cecilia Rodrigues Almeida
Universidade Estadual de Maringá – UEM (Presidente)



Prof. Dr. Ider Rodrigo Gimenes
Universidade Estadual de Maringá – UEM



Prof. Dr. Maria Tarcisa Silva Bega
Universidade Federal do Paraná – UFPR

Aprovada em: 28/02/2019.

Local de defesa: Bloco H-12, Auditório PGE (Sala 14) – Universidade Estadual de Maringá.

Dedico este trabalho aos colegas, aos profissionais, cientistas e cidadãos que têm empreendido esforços, tempo e inteligência para compreender, implementar, avaliar e promover melhorias contínuas às políticas públicas, com o objetivo genuíno de garantia dos direitos constitucionais, tão caros à história nacional.

AGRADECIMENTOS

Ainda que pareça estranho, o primeiro agradecimento vai ao Milton Nascimento e ao Fernando Brant por esta letra de música inspiradora que é “Coração Civil”. Talvez aqui fique já explicitado esse jeito romântico de pensar e fazer política, que me acompanha durante a vida.

Partindo então da letra da música, fico inspirada a agradecer os utópicos que querem felicidade, alegria, justiça, liberdade, alimento, amizade, amor e o prazer do direito à cidade ensolarada e de sonhar os meninos e o povo no poder ou na preferência de quem o exerce.

Agradeço a Deus pela fé que me acompanha nesse coração civil, na esperança de um Brasil dos sonhos, aquele das coisas boas que o homem faz.

Agradeço e listo aqui os companheiros de caminhada do fazimento dessas coisas boas e, não necessariamente, são pessoas aqui de perto ou que saibam que em algum momento me inspiraram: Éder Gimenes, Fabiane Carniel, Patrícia Rodrigues, Sirlene Bergamin, Ana Paula Limão, Suzie Keila, Aline Souza, Serguinho Soares, Dayane Goes, Marta Kaiser, Janaina Mantovani, Edilson Silva, Eliane Maio, Nailton Cazumbá, Ricardo Falcão, Cristiane Zamberlan, Mônica Leite, Tavânia Mara, Rafael Egídio, Vanessa Martins, Everton Barbosa, Valéria Costa, Victor Biazon, Amanda Hiesemberg, Sil Souza, Priscila Almeida, Juliana Bento, Douglas Mansur, Janice Salomão, Marisa Resende, Neide Rui, Rosane Fontoura, Tomáz de Aquino, Ivan e Carla Salles, Ivonete Mareti, Wagner Delgado, Ana Gleicy Tavares, Dilvia Ludvichak, Indianara Brum... Enfim, deixei de citar mais de uma centena de outras pessoas, pois para quem gosta de gente, há sempre um pouco de quem passa, fica ou simplesmente existe em algum lugar.

Ainda entre aqueles que me inspiram e que sempre merecem um lugar especial na minha história, está Cecília Inês Ferrazza, mulher incrível que soube oferecer os melhores desafios possíveis e, com uma generosidade só dela, me permitiu aprender e fazer coisas extraordinárias no ordinário: “É preciso fazer o bem e fazê-lo bem feito”.

Dos desafios recentes, pessoas que inspiram e também não posso deixar de agradecer: Willian Matos, Fabrício Lazilhia, Kátia Coelho e Janes Fidélis por acreditarem no meu trabalho e permitirem uma nova configuração da minha vida profissional a partir de 2016, na Unicesumar; à Priscilla Paixão agradeço por me fazer acreditar que daria conta de fazer este mestrado e tantos outros desafios da caminhada; à Fabiane Carniel pela amizade especial e por nos agraciar com o seu prazer da revisão textual.

Agradeço aos professores e colegas do Mestrado, em especial a José Antônio, Zuleika Bueno, Rafael da Silva, Eliane Sebeika, Eide, Aline, Bruna, Rose e Bea por suas contribuições especiais e aproveito para parabenizar todos os colegas da turma pelo empenho e partilha de seus estudos.

Agradeço, ainda, este ser humano intenso e brilhante no que faz, que é a Carla Almeida, por ter aceitado orientar essa mulher que é mãe e trabalhadora, como ela mesmo diz, com a paciência

necessária para entender as limitações de tempo. É pequena na estatura, mas gigante no debate político.

Diante dessa caminhada, não há como não agradecer aos meus irmãos por vibrarem comigo, aos meus pais Rosa e José, pelo amor e preces constantes, ao Jorge por me apoiar e aguentar as pontas com a meninada e a casa e, em especial, agradeço “a meninada”, meus filhos Júlia, João Pedro e José Antônio, tesouros da minha existência, pelo carinho de todas as horas, pela energia boa dos momentos de cansaço, por cada distração que me proporcionaram nas horas de estudo (rsrs), por não entenderem que era difícil para a mamãe estudar, afinal mãe já sabe tudo (rs), por serem inspiração para a defesa e garantia dos direitos e por motivarem sempre o melhor em mim. Amo vocês, família!

Infinidamente, agradeço aos dirigentes da Rede Feminina de Combate ao Câncer e do Lar Escola da Criança de Maringá que foram escolhidos como campo de nossa pesquisa e generosamente nos receberam e disponibilizaram muito mais que documentos. Nos confiaram a história dessas duas organizações da sociedade civil como oportunidade de compreender o desenvolvimento da participação social no Brasil, permitindo que olhássemos nas marcas de suas trajetórias, as marcas dessa política pública tão essencial ao país. Respeito e gratidão sempre!

IMPACTOS RECÍPROCOS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE CIVIL: O CASO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO LOCAL

RESUMO

A pesquisa propõe duas frentes de análise sobre as relações entre sociedade civil e Política Nacional da Assistência Social. A primeira investiga os impactos das normativas dessa política na atuação das organizações da sociedade civil, desde a Constituição de 1988, da LOAS de 1993, que dispõe sobre a organização, as normas e regulamentações que resultam na Política Nacional da Assistência Social – PNAS 2004. Já a segunda análise se refere a perceber a atuação das próprias organizações da sociedade civil na implementação das normatizações da política nacional. Nessa medida, este estudo insere-se na agenda de pesquisa que tem focado os impactos recíprocos entre organizações da sociedade civil e políticas públicas. Por meio de pesquisa qualitativa, de estudo de casos, de análise documental e entrevistas com gestores das organizações serão analisadas duas organizações da sociedade civil, da cidade de Maringá, em que se busca identificar nas decisões de gestão dessas organizações os impactos sofridos frente à implementação da política de assistência social, assim como, analisar a participação das próprias organizações nas esferas decisórias dessa política e na sua implementação, no período que vai desde 1988 até 2017. Para tanto, adotamos três níveis de observação a fim de compreender os impactos da política nas organizações: o seu discurso, ou seja, a linguagem como nomeia o que é, o que faz e quem atende; sua forma de organização interna; e o serviço que oferece no âmbito da política. Nessa análise, que busca perceber os impactos recíprocos entre sociedade civil e políticas públicas, para observar as mudanças e permanências presentes, nos apoiaremos na noção de “dependência da trajetória”.

Palavras-Chave: Participação social; Sociedade civil; Comunidades de Políticas Públicas; Assistência Social; Políticas públicas.

RECIPROCAL IMPACTS BETWEEN PUBLIC POLICIES AND CIVIL SOCIETY: THE CASE OF SOCIAL ASSISTANCE IN LOCAL FRAMEWORK

ABSTRACTY

The research proposes two fronts of analysis on the relations between civil society and the National Social Assistance Policy. The first investigates the impacts of the regulations of this policy on civil society organizations, since the 1988 Constitution, LOAS 1993, which provides for the organization, norms and regulations that result in the National Social Assistance Policy - PNAS 2004. The second analysis refers to perceiving the performance of civil society organizations themselves in the implementation of national policy norms. To this extent, this study is part of the research agenda that has focused on the reciprocal impacts between civil society organizations and public policies. Through qualitative research, case studies, documentary analysis and interviews with managers of organizations, two civil society organizations will be analyzed, in the city of Maringá, where it is sought to identify in the management decisions of these organizations the impacts suffered by the implementation of the social assistance policy, as well as to analyze the participation of the organizations themselves in the decision-making spheres of this policy and its implementation, from 1988 to 2017. To this end, we have adopted three levels of observation in order to understand the impacts of politics in organizations: his speech, that is, the way he names what he is, what he does, and who he hears; their form of internal organization; and the service it offers under the policy. In this analysis, which seeks to perceive the reciprocal impacts between civil society and public policies, to observe the changes and permanencies present, we will rely on the notion of "path dependence".

Keywords: Social participation; Civil society; Public Policy Communities; Social assistance; Public policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMENCAR	Auxílio à criança necessitada
AMOSOC	Associação Maringaense de Organizações da Sociedade Civil
CEBAS	Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMDCA	Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente
CMS	Conselho Municipal de Saúde,
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CONIAC	Confederação Nacional de Instituições de Apoio e Assistência à Criança e ao Adolescente com Câncer
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FDSM	Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá
FIA	Fundo para à infância e adolescência
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômico Aplicada
KNH	Kindernothilfe (Serviço de apoio à criança)
L A	Livro A
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Organiza de Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MEC	Ministério da Educação
MPS	Ministério da Previdência Social
NOB	Norma Operacional Básica
NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEF	Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduo
PETI	Programa Erradicação ao Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PT	Partido dos Trabalhadores
RFCC	Rede Feminina de Combate ao Câncer
SASC	Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SER	Sociedade Eticamente Responsável
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SIT	Sistema Integrado de Transferência
SRFB	Secretaria Receita Federal do Brasil
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
T1	Tempo inicial
T2	Tempo Final
UBS	Unidade Básica de Saúde
UGT	Unidade Gestora de Transferência

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	11
2.	CONCEITOS E INSTRUMENTOS TEÓRICOS-ANALÍTICOS	17
2.1	POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONTEXTO HISTÓRICO E IMPLEMENTAÇÃO	24
2.2	MÉTODO E CAMPO DA PESQUISA	32
2.2.1	Tempo	34
2.2.2	Critério de escolha das OSCs estudadas	34
2.2.3	Fontes documentais	35
2.2.4	Critério de entrevistados	36
3.	O ACONTECER DA POLÍTICA NA PERSPECTIVA DE IMPACTOS RECÍPROCOS	38
3.1	OSC 1: REDE FEMININA DE COMBATE AO CÂNCER	38
3.1.1	Breve histórico	39
3.1.2	Organização interna	41
3.1.3	Linguagem e serviço	56
3.2	OSC 2: LAR ESCOLA DA CRIANÇA DE MARINGÁ	59
3.2.1	Breve histórico	59
3.2.2	Organização interna	61
3.2.3	Linguagem e serviço	77
4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89
	Apêndice 1: Formulário de entrevista semi-estruturada	92
	Apêndice 2: Lista de documentos analisados	93

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre a participação política no Brasil tem ganhado campo nos últimos anos e evidenciado a necessidade de um aprofundamento sobre as decisões nas políticas públicas que impactam a vida do cidadão, em especial, pós-constituição de 1988, que passa a exigir uma maior atuação dos cidadãos por meio da participação em conselhos gestores de políticas públicas - instituições consultivas e/ou deliberativas, com composição mista entre Estado e sociedade. Nesse contexto, importante se faz a compreensão sobre o campo do político e a legitimidade das ações em todas as esferas da vida pública e isso inclui os ambientes de participação onde as organizações da sociedade civil estão presentes.

Assim, no auge da luta pela democratização do país, após um período de regime político comandado por aparato militar, que se estendia desde 1964, por meio de um movimento constituinte, promulga-se a nova Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (CF - Constituição Federal, 1988)

Estabelecia-se um momento de intensa expectativa em que a democracia era (re)inaugurada no Brasil, fundada sob os pilares da constituição cidadã e reforçada pela participação social, que se apresentava no direito de ganhar novamente as ruas de uma República democrática.

Ainda que fruto de marchas populares que exigiam eleições diretas em 1984 e foram frustradas, o movimento Constituinte em 1988 gera expectativas de liberdade democrática frente à memória do governo opressor, que se encontrava enfraquecido por condições econômicas difíceis e marcado pela nostalgia popular da ausência do direito à crítica pública, por mais de duas décadas. Estava o Brasil às portas do primeiro centenário de República e ainda não respirava como “coisa do povo”, “coisa pública”, “rés-pública”.

Nesse contexto de democratização, a Constituição Federal de 1988 declara o Estado como responsável pela implementação e planejamento da legislação, do plano e da efetivação das políticas públicas, o que gera impacto sobre a Assistência Social enquanto política pública, apresentado nos artigos 203 e 204. A Constituição garante o acesso à política de assistência por

quem dela necessitar; a gratuidade do serviço prestado; a previsão em orçamento público; a descentralização político-administrativa com compromissos respectivos aos Estados, Municípios e Distrito Federal; e, de maneira muito especial para estes estudos, a participação da população, tanto para a formulação quanto para o controle das ações governamentais, por meio de organizações representativas (CF, 1988).

Sposati (2006) analisa o processo de descentralização e do novo modelo de gestão pública, fruto do processo CF (1988):

O desmanche do modelo do Estado autoritário e centralizador da ditadura militar, no caso brasileiro, trouxe a forte indicação em se adotar a descentralização no formato democratizador da gestão pública e, com ela, a municipalização. O processo de municipalização da gestão pública envolveu a territorialização, o reconhecimento da particularidade do território e, por conseqüência a identificação de heterogeneidades regionais (SPOSATI, 2006, p.135).

Está aí prevista (CF, 1988) a rede de participantes na formulação e implementação da Política Nacional de Assistência Social, modelo este a ser estruturado por meio do SUAS¹ – Sistema único da Assistência Social, que contemplará de usuários da política à rede de serviços – pública e privada. A partir desse momento, há uma mudança na rota da assistência social no país, que se desenvolvia até então no campo da filantropia, da benesse, da ação religiosa. A LOAS² (1993), o Plano Nacional e o Sistema Único da Assistência Social definem as normas operacionais, os processos, os tipos de serviço, as metas e a participação na elaboração e execução dessa política por meio de Conselhos nas três esferas de governo. Nasciam nesse período as Conferências, as consultas públicas, as ouvidorias e as plenárias que possibilitaram o direito à voz e o direito e dever das deliberações na política pública da assistência social.

¹ SUAS - Sistema Único de Assistência Social é um sistema público, destinado à execução e financiamento do Plano Nacional de Assistência Social, que foi criado a partir da LOAS e foi consolidado em 2005 através da NOB SUAS. Sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), o sistema é desenvolvido a partir da gestão compartilhada entre poder público e sociedade civil, sendo entre estes pactuadas ações e aplicação de recursos, com acompanhamento e aprovação dessas ações por meio dos Conselhos nacional, estaduais e Municipais de Assistência Social. Por meio do SUAS são ofertados Benefícios Assistenciais, é realizado o monitoramento da rede de Assistência Social por meio do acompanhamento das organizações prestadoras desse serviço utilizando um sistema de um cadastro de organizações da sociedade civil (CNEAS). As ações da assistência são organizadas como de proteção social em dois níveis: Básica e Especial.

² LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social, têm a primeira versão em 1990 foi vetada pelo congresso nacional por não atender à prerrogativa constitucional. Já em 7 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.742 - LOAS foi aprovada. Essa dispõe sobre a organização da assistência Social e dá outras providências, traçando objetivos, bases, princípios, financiamento, programas, projetos, serviços, benefício e organização da assistência de modo descentralizado e participativo, já denominando-o como Sistema Único de Assistência Social, para o qual estabelece como instâncias deliberativas, paritárias, colegiadas e vinculadas a órgãos gestores da Assistência Social: o Conselho Federal, os Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais.

Nesse sentido, esta pesquisa busca compreender os impactos dessas novas normativas, bem como a operacionalização dessa política na sociedade civil. Temos a pretensão de perceber as mudanças no interior das organizações em resposta às exigências decorrentes dos novos marcos legais da política de assistência.

Nessa direção, buscamos saber se participar dessas mudanças era a intenção das organizações (constava nos planejamentos das Organizações da Sociedade Civil - OSCs³), se essas mudanças foram condicionantes para que as OSCs permanecessem no contexto de comunidades de políticas públicas e desenvolvessem suas ações na assistência social, se houve a participação ou a ampliação da participação das organizações em espaços deliberativos e de influência na agenda pública e se essa participação trouxe influência sobre a implementação e operacionalização da política nos espaços deliberativos.

O caminho estabelecido no movimento constituinte de 1988 é marcado pela ampliação da participação social na esfera pública: movimentos sociais, ações plurais de partidos políticos, sindicatos e atores sociais que convergiam para o estabelecimento de direitos constitucionais e, ela, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, nasce assim, cidadã.

Após 30 anos da promulgação da nova Constituição Federal, do estabelecimento do pacto social constitucional, o caminho percorrido e as dúvidas sobre a permanência dos direitos ali estabelecidos são um campo propício para pesquisas teóricas e empíricas, que podem contribuir para a análise e avaliação dos processos estabelecidos entre instituições e atores sociais, frente às diferentes formas de participação política, no desenvolvimento de políticas públicas e dos mecanismos de controle da atividade governamental.

Este estudo propõe uma análise sobre atores, processos e trajetória, no campo da política nacional de assistência social. O desafio é observar, na configuração da política de assistência social ao longo desses 30 anos, em contexto abrangente, as alterações geradas nos espaços dessa política pública e como se constituem, se modelam e remodelam os espaços e marcos normativos de participação social, o Estado e a sociedade civil organizada. O momento “pede” esse olhar para as políticas públicas: o marco de 3 décadas de democracia x ruptura com processos de estruturação e fortalecimento de espaços de discussão e promoção de direitos sociais.

³ OSC - Organização da Sociedade Civil são associações, fundações, organizações religiosas (atividades ou projetos de interesse público e de cunho social) e sociedades cooperativas, de direito privado, que desenvolvem ações de interesse público e não têm o lucro como objetivo. Essas organizações atuam na promoção de direitos e de atividades nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, geração de trabalho e renda, moradia, fomento, assistência social e capacitação de trabalhadores rurais, entre outras.

Temos aqui como proposta duas frentes de análise sobre as relações entre sociedade civil e a Política Nacional da Assistência Social. A primeira investiga os impactos das normativas dessa política na atuação das organizações da sociedade civil, desde a Constituição de 1988, da LOAS de 1993, que dispõe sobre a organização, as normas e regulamentações que resultam na Política Nacional da Assistência Social – PNAS⁴ 2004. Já a segunda análise se refere a perceber a atuação das próprias organizações da sociedade na implementação das normatizações da política nacional. Nessa medida, o trabalho busca analisar os impactos recíprocos entre organizações da sociedade civil e políticas públicas.

Na medida em que será analisada a participação das organizações da sociedade civil no processo de desenvolvimento da Política de Assistência Social, é importante perceber como essas organizações exercitam na fala/pronúncia, na presença junto a comunidade de políticas públicas, na articulação e ocupação dos espaços de participação social. Como também perceber se nessa participação, as organizações representadas por seus articuladores, puderam definir os termos do debate, as regras da ação política, e ainda - ou antes - a ampliação do conhecimento da ação política.

Importante considerar que a participação dessas organizações na política pública de assistência social e o avanço de suas ações junto ao público alvo estão diretamente relacionados ao avanço da implementação das políticas públicas e à melhoria da condição de vida da população alvo da assistência. Quiçá essa, uma contribuição deste trabalho.

Diante do exposto, com este estudo, será analisada a trajetória de duas organizações da sociedade civil, da cidade de Maringá, e identificados nas decisões de gestão dessas organizações os impactos sofridos frente à implementação da política de assistência social, assim como analisada a participação das próprias organizações nas esferas decisórias dessa política e como a participação impacta o “acontecer” da política.

Maringá, cidade de médio porte, localizada no interior do estado do Paraná, é uma cidade na qual a comunidade de políticas públicas é ativa, o Conselho de Assistência Social é atuante desde 1996 e a cidade é a origem de atores de expressão no cenário nacional, na gestão nacional da proteção social no Ministério do Desenvolvimento Social, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, período de grande desenvolvimento para a política de

⁴ PNAS - Política Nacional de Assistência Social desenvolve-se na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social e foi aprovada por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social, nº 145, de 15 de outubro de 2004 (DOU 28/10/2004). Tem por finalidade materializar o sistema de proteção social no Brasil de forma a padronizar, melhorar, ampliar, monitorar, gerar informações e avaliar os serviços socioassistenciais, tendo como público alvo cidadãos e grupos em situação de risco, cujas intervenções consideram capilaridade dos territórios. O PNAS ainda define as competências da União, Estados e Municípios, em consonância com a LOAS e NOB SUAS, objetivando a efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

Assistência Social. O Município é, também, a origem de diversos políticos de presença nacional (parlamentares, ministros e jurista).

A pesquisa que aqui se apresenta é qualitativa, desenvolvida por meio de entrevistas semiestruturadas e análise documental de registros das próprias organizações, e poderemos nos servir, também, dos documentos dos conselhos e conferências da assistência e outros documentos da Secretaria Municipal de Assistência Social de Maringá, que registram a presença e atuação dessas organizações, junto às políticas públicas.

Este trabalho procura contribuir com a avaliação do percurso dos processos participativos que estão sendo desenhados desde a Constituição de 88, o que ganha particular relevância em tempos de mudanças na conjuntura que até aqui vinha favorecendo a criação de espaços de participação da sociedade em políticas públicas.

O Capítulo I trata dos conceitos e referenciais teóricos que nos ajudam nesta pesquisa, assim como das normas relativas à política pública de Assistência Social, sob dois aspectos: o primeiro é relacionado a definições Constitucionais, a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), PNAS (Plano Nacional da Assistência Social), o SUAS (Sistema Único da Assistência Social), a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais⁵ e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB⁶-SUAS); e o segundo aspecto, relacionado aos Conselhos, conferências, consulta pública, quanto a sua regulamentação, composição e caráter deliberativo, no contexto da gestão descentralizada da política pública da assistência social.

Também compõem o capítulo I os esclarecimentos sobre os procedimentos metodológicos da pesquisa, bem como a análise empírica da trajetória de duas organizações da sociedade civil de Maringá, sob a responsabilidade de perceber os impactos recíprocos entre as organizações e a política pública da assistência social, os aspectos de dependência da trajetória, no período temporal de 3 décadas (a partir de 1988), que a escolha pelo institucionalismo

⁵ Tipificação Nacional dos serviços Socioassistenciais, o CNAS pela Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009, aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que representa uma conquista para a assistência social no Brasil, estabeleceu tipologias, organiza o serviço socioassistencial, por níveis de complexidade do SUAS, que são Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, desdobrando cada um desses níveis ao passo de incluir todas as diversas caracterizações de público da assistência social, caracterizados por suas vulnerabilidades, na oferta e garantia do direito socioassistencial.

⁶ NOB/RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos SUAS é estabelecida por meio da resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006 (DOU 26/12/2006) o CNAS aprovou a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. A definição dessas normas tem por propósito contribuir para aprimorar a gestão do Sistema e a qualidade da oferta dos serviços, tendo em vista a consolidação de direito socioassistencial. Ao quadro de pessoal pede-se qualificação acadêmica, de profissões regulamentadas por Lei e na quantidade necessária à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais. Incentiva-se ainda a educação continuada, planejamento das ações, gestão participativa com controle social, entre outros. Salienta-se que a qualidade dos serviços e benefícios estão relacionadas às dimensões éticas, políticas e técnicas, atribuída às profissões, conforme regulamentado em suas categorias.

histórico oportuniza, por meio da análise do acúmulo de informações, rastreando e observando processos.

O Capítulo II está direcionado à análise do material empírico. Reconhecer a importância e a presença dessas organizações configura, portanto, o nosso palco de análise por meio da pesquisa empírica. A análise do campo de pesquisa permeia, por sua vez, a apresentação dos dados. Por fim, apresentamos a conclusão, na qual há uma atenção especial às perguntas que moveram este estudo.

CAPÍTULO I

2. CONCEITOS E INSTRUMENTOS TEÓRICOS-ANALÍTICOS

Ao passo que o país caminha no campo do debate democrático e questiona o futuro da participação social, faz-se necessário avaliar e, antes disso, entender, a trajetória percorrida nesse processo de construção coletiva de políticas públicas, nas mais diversas áreas.

Nesse sentido, nos encontramos aqui com a proposta de olhar a assistência social a partir da comunidade de atores envolvidos com esta política pública sob a perspectiva de apoiar a análise do caminho percorrido em 30 anos da Constituição de 1988, que oportuniza a participação da coletividade na agenda pública e na implementação de políticas sociais.

Este trabalho está alinhado com pesquisas recentes que procuram avaliar a qualidade e criar retratos da representação social em espaços de deliberação de políticas públicas (MOREIRA, 2018) e coaduna, também, com estudos que buscam averiguar a interação e influência das comunidades de políticas públicas quanto ao estabelecimento de demandas nas agendas públicas governamentais (SILVA, 2016). Pretendemos que este estudo traga elementos que nos ajudam a olhar, pela ótica do contexto interno dessas organizações, o quanto há de impacto recíproco no ambiente de implementação da política pública de assistência social.

Gohn (2010), fazendo um balanço dos movimentos sociais⁷ contemporâneos, retrata que até a década de 1980 havia uma articulação de movimentos populares opositores ao regime militar. Esse cenário sofreu transformação no início dos anos 90, com a redução das manifestações de rua, o que pode ter sido ocasionado pelo fim do regime militar. Para a autora, esses movimentos tiveram contribuições decisivas, por meio de pressão, para a conquista de vários direitos sociais, o que incidiu na inclusão desses direitos no texto Constitucional.

Esses entendimentos são necessários, pois a escolha feita para esta análise está direcionada a compreender, justamente, a trajetória que se dá *a posteriori* e que Gohn (2010) indica ser o momento de promoção das organizações mais institucionalizadas⁸. No período pós Constituição de 88, há um fortalecimento das ações de parcerias entre poder público e as organizações da sociedade civil já impulsionadas por políticas de Estado. Para Gohn (2010),

⁷ É importante ressaltar que entendemos movimentos sociais, na perspectiva de Diani (2003, *apud* Tatagiba, 2007) como sendo coletividades formadas por uma rede de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações, engajados em um conflito político ou cultural, com base em identidades compartilhadas.

⁸ Fóruns Nacionais de Luta pela Moradia, pela Reforma Urbana, o Fórum Nacional de Participação Popular.

até aquele momento, estas organizações atuavam como apoio aos movimentos sociais, e nas palavras da autora

[...] tomaram a dianteira na organização da população, no lugar dos movimentos. [...] Apoiados por recursos financeiros, privados e públicos (oriundos dos numerosos fundos públicos criados) e por equipes de profissionais competentes – previamente escolhidos não por suas ideologias, mas por suas experiências de trabalho –, essas organizações passaram a trabalhar de forma diferente de como os movimentos sociais atuavam até então. O terceiro setor passou a atuar com populações tidas como vulneráveis, focalizadas, grupos pequenos, atuando por meio de projetos, com prazos determinados. Novos conceitos foram criados para dar suporte às novas ações, tais como responsabilidade social, compromisso social, desenvolvimento sustentável, empoderamento, protagonismo social, economia social, capital social etc. (GOHN, p. 342. 2010)

Gohn (2010) apresenta um contexto de construção de um ambiente que delimita o que entendemos, contemporaneamente, por “comunidade de políticas públicas”, desenhada com pouca participação ou pouca presença de movimentos populares/sociais e muito por um corpo composto por organizações formalmente constituídas (ata de eleição, diretoria eleita, estatuto social com definição de missão e objetivos, CNPJ⁹, registros em Conselhos e afins).

O conceito de comunidade de políticas públicas apresentado por Kingdon (2006) busca identificar e qualificar o conjunto de indivíduos e atores que promovem visões e interesses em determinada área de política, ou ainda como um grupo de especialistas¹⁰, não apenas integrantes dos governos, que objetivam atuar e influenciar em políticas públicas. Esses especialistas atuam de forma coesa na defesa de interesses definidos, de forma a colocar o governo em ação e de analisar essa ação.

Para Wampler (2011), uma comunidade de política pública se dá

[...] a partir da reunião de especialistas em políticas (policy experts), burocratas, gestores públicos e líderes comunitários, para desenvolver uma linguagem e uma base de conhecimento comuns, a fim de permitir-lhes tratar dos problemas de forma coletiva e semelhante. Os líderes comunitários são, então, incluídos nos debates políticos, enquanto que, anteriormente, tinham pouca ou nenhuma participação (WAMPLER, 2011, p. 395).

Ainda no mesmo sentido, Wampler (2011) compreende que,

[...] os ativistas da sociedade civil trabalham dentro de suas comunidades de origem (mais frequentemente uma vila ou favela), ou em arenas de políticas públicas (por exemplo, habitação ou saúde), para organizar as demandas dos cidadãos interessados (WAMPLER, 2011, p. 395).

⁹ Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, das Organizações da Sociedade Civil.

¹⁰ Servidores públicos, assessores parlamentares, consultores, organizações da sociedade civil.

No contexto das políticas públicas, faz sentido ressaltar que esse modelo de política pública, em que se observa uma construção coletiva, é, segundo Dahl (2005), uma das características do pluralismo democrático, em que antes de uma política ser adotada, todos os membros dos grupos associados no debate, o que aqui identificamos por comunidade de política pública, precisam ter oportunidades iguais e efetivas de tornar conhecidas por outros, sua visão sobre como deveria ser tal política.

Como vimos, com o processo de redemocratização, a sociedade civil é, agora, pós-constituição de 1988, incorporada como parte de um processo de implementação das políticas públicas, que tem como berço uma proposta de participação social e de democratização do Estado, promovida por movimentos sociais. Esse processo tem sido objeto de um rico debate no Brasil, com o qual essa pesquisa pretende contribuir.

Estudos recentes, por exemplo, Gurza Lavalle *et al* (2017) argumentam que não apenas o Estado condiciona as capacidades dos atores societários, mas igualmente os últimos são construtores do primeiro. Ou seja, há uma interpenetração entre Estado e sociedade civil por meio do que os autores entendem como “encaixes”, que constituem “[...] os pontos de acesso e de influência [de atores societários], historicamente mutáveis, permitidos pelas instituições políticas de uma nação” (SKOCPOL, 1992, p. 105).

No caso da política pública de assistência social, podemos entender como “encaixes” a possibilidade de adesão por parte das organizações da sociedade civil em agirem como prestadoras de serviço dessa área bem como a participação em conselhos deliberativos (nas 3 esferas de governo) e conferências organizadas de forma paritária entre sociedade civil e poder público, atuando para avaliar e definir diretrizes, para a formulação e implementação daquela política pública. Skocpol (1992) argumenta que o ator social desprovido de acesso e influência junto ao Estado vulnerabiliza seus objetivos¹¹.

Hall e Taylor (2003) explicitam a capacidade das organizações em produzir uma trajetória histórica com decisões que impactam sobre um tempo futuro e com orientações ou escolhas políticas em detrimento de outras. Essa ideia nos é cara, pois escolhemos para orientar esta pesquisa o institucionalismo histórico¹², com foco na dependência da trajetória (SKOCPOL E PIERSON, 2002; HALL E TAYLOR, 2003; BERNINI, 2015) e pretendemos entender as

¹¹ [...] a estrutura de instituições políticas oferece acesso e influência para alguns grupos e alianças, estimulando e recompensando assim os seus esforços para moldar as políticas do governo e, ao mesmo tempo, negando acesso e influência para outros grupos e alianças que atuam na mesma comunidade política (*polity*) nacional (SKOCPOL, 1992, p. 54).

¹² O institucionalismo constitui-se como uma corrente de método de análise surgido na década de 1980 e traz consigo 3 escolas diferentes, que são o Institucionalismo Histórico, o da Escolha Racional e o Sociológico. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.

organizações e suas relações com o Estado e vice-versa, a partir da análise dos processos desenvolvidos no trajeto histórico.

Para o institucionalismo só podemos entender o Estado quando analisamos as relações deste com as organizações e em contrapartida, só é possível compreender as organizações ao analisar as suas relações com o Estado. Importa, portanto, perceber, na trajetória e no tempo, quais as formas e consolidações na relação do Estado com as organizações, assim como processos contrários, geradores do atual e de outros comportamentos (na trajetória).

Considerando o objetivo desta pesquisa, nos é caro a oportunidade de apresentação daquilo que identificamos como sendo impactos recíprocos no contexto da relação entre Políticas Públicas e Sociedade Civil, frente à implantação da política nacional de assistência social. Não se trata aqui de pensar o Estado, outrossim, os processos de implementação da política pública. Importa perceber, pelo olhar da sociedade civil, o que existe de impacto recíproco e como se comportam os atores de tal ambiente.

Por décadas na história nacional, organizações compostas por membros da sociedade buscam interferir em realidades sociais, como é o caso do atendimento a públicos em situação de pobreza ou risco social, constituídas de ações definidas pela própria organização. Com a implementação de uma política que define o que é assistência social e constrói conjuntamente com as esferas de participação a sua formulação e características, vislumbra-se um período de ajustes, tanto para a OSCs já existentes, quanto para a política recém-nascida.

Os impactos recíprocos constituem-se nesse contexto de interações dadas no ambiente de formulação da política de assistência social, que pode significar um ambiente de teses, antíteses e sínteses, produzidas por meio de ajustes de ideias ou embates, resultando em acordos vencidos por maioria, que resultam no modelo de serviço prestado na assistência social em todo o país.

Ainda que em ambiente que pode gerar ajustes ou discordâncias, o espaço de composição, formulação e implementação, em especial da assistência social que é aqui estudado dá-se com uma forte presença das Organizações da Sociedade Civil, presença esta observada pela forma com que está constituído o conselho de assistência em todas as esferas da federação. Portanto, há aqui de forma paritária a definição de que as OSCs podem, por estes ambientes, influenciar nas tomadas de decisão e deliberação da política de assistência. Com o mesmo grau de implicação, as definições dessa política podem interferir no modelo de serviço, na organização interna e no discurso dessas organizações.

Assim, entende-se impactos no sentido da existência de um conjunto de normas da política de assistência social no Brasil as quais as organizações precisam se adequar; e

recíprocos, no sentido de que essas normas são construídas num ambiente de participação social que incentiva a construção de acordos dessas coletividades no desenho e implementação da política.

A ampliação da participação de grupos em processos decisórios, como é o caso da participação em Conselhos Gestores, para Almeida (2015) implica em um compartilhamento de poder entre sociedade civil e Estado, que deliberam sobre recursos e políticas públicas:

Nos Conselhos Gestores, organizações da sociedade civil não exercem apenas o controle social sobre as ações estatais, pois elas são investidas oficialmente do poder de deliberar sobre recursos públicos e sobre os conteúdos das políticas públicas. Na condição de conselheiras, elas integram o sistema estatal de produção e controle de políticas e alcançam essa posição por intermédio de uma nova modalidade de representação política (ALMEIDA, 2015).

Nesse meandro, composto por uma trajetória da política pública, permeada de dependências entre os grupos envolvidos - organizações da sociedade civil, cidadão e poder público - temos um divisor de águas que redefine a assistência social, até então (1988) motivada por questões religiosas e/ou ideológicas, para uma perspectiva de direitos humanos e sociais, reivindicada na coletividade.

O tempo e a sequência desses eventos ou processos são importantes, tendo em vista a interação ou a preferência de grupos de interesse político que definiram, aderiram e implementaram esse novo momento da política. Que moldaram e deram contornos ao trajeto da assistência social no Brasil, com influência contemporânea e, que podem transformar e deixar consequências posteriores. Por isso, a escolha de percorrer a trajetória de 30 anos das organizações estudadas e refazer com elas o percurso feito frente a política pública da assistência social.

É próprio no conceito de trajetória da dependência (*path dependence*) o apoio a uma percepção temporal institucional, quanto à trajetória e ciclos, sequências reativas, conforme teorizado por Skocpol e Pierson (2002), sendo esta uma ferramenta de análise dessas sequências de processos sociais.

No institucionalismo histórico, é um fator de extrema relevância considerar o tempo para rastrear o caminho/processo estabelecido. A análise partirá sempre de uma escala temporizada de contexto, na qual questões são formuladas, na prerrogativa de uma ampla análise e em que se verifica mais de uma instituição ou combinado de instituições por vez, podendo perceber os efeitos combinados. Temos aqui nosso argumento em que a trajetória da dependência nos apoia na análise dos impactos recíprocos, combinando mais que uma instituição.

Skocpol e Pierson (2002), tratando de *path dependence*, apresentam esse como um aspecto propício para *feedback* de sistemas políticos, que tem por objetivo identificar padrões específicos para o futuro, que é o caso aqui de toda uma linha, um processo histórico, percorrido pela política nacional de assistência social, desenhado através dos anos. No estudo apresentado por Skocpol e Pierson (2002), quando há plano de futuro previsto, há, uma dependência na trajetória percorrida e, ao mesmo tempo, há influência da trajetória nos resultados obtidos.

Também é indicado por Skocpol e Pierson (2002) que o início de uma nova fase, de período, de um ciclo novo, de uma ação, de um trajeto¹³ pode sofrer turbulências, que influenciarão significativamente na trajetória, no caminho a ser percorrido e sua direção. No entanto, quando ficam estabelecidos os padrões da mobilização política e as regras do jogo institucional, essa trajetória toma forma e as dinâmicas podem ser autor reforçadoras, ou seja, podem implicar em uma negação a todos os aspectos da realidade, em prol do objetivo futuro¹⁴.

No que diz respeito às “turbulências” presentes na trajetória dos processos de desenvolvimento de políticas públicas, visitamos o estudo de Menicucci (2007), abordado sob esta mesma perspectiva de perceber os impactos da política pública - por e nos seus atores - que identificou a forte presença da iniciativa privada nas decisões da política de assistência à saúde, o que, no caso, acelerou a tomada de decisão na formulação e implementação daquela política em contexto nacional.

O estudo de Menicucci (2007) tem uma forte contribuição para perceber como se desenvolveu o modelo de Estado, os resultados nas instituições participativas, assim como a perspectiva de que as políticas públicas são determinadas por processos históricos. A pesquisadora adota em seu estudo uma análise que percorre os aspectos históricos da política de assistência à saúde no Brasil, partindo da década de 60 e defende haver uma conexão entre as tomadas de decisão da trajetória com o modelo contemporâneo de tal política.

Menicucci (2007) discute interesses que permeiam um ambiente híbrido entre iniciativa privada e Estado. A diferença está no modelo de iniciativa privada, que no caso daquele estudo objetivava analisar à iniciativa privada de mercado, que visa lucros financeiros. No caso de nossos estudos, ainda que as organizações da sociedade civil tenham direito privado, diferencia-

¹³ Algo que promoverá uma alteração no contexto, no modelo de uma política etc.

¹⁴ Há que se pensar, no entanto, se seria essa uma regra para todos os processos, se possa ter objetivo futuro produz em todos os lugares os mesmos efeitos ou seriam modificados os resultados pelos contextos de cada local. As organizações produzem esse trajeto histórico enfatizando a capacidade de influência dos Estados e as políticas herdadas, em que é identificada a existência de decisões ulteriores (algo que vai acontecer em um tempo futuro), ou seja, as definições políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores (*path dependence*).

se pela finalidade de interesse público, caracterizadas como associações e fundações que não objetivam o exercício de atividade econômica.

Uma consideração de muita relevância apresentada por Menicucci (2007) ressalta a formulação das políticas de assistência à saúde permeadas de interesses de diversos grupos favorecidos, incluindo o grupo de trabalhadores da saúde, sendo que esse aspecto gerou decisões futuras, o que ela chama de *feedback* de decisões do passado, que podem oferecer obstáculos nos processos de desenvolvimento da política. Vejamos:

O formato institucional da política de assistência à saúde teve consequências na constituição dos interesses não apenas dos empresários da saúde, mas também dos atores beneficiados por ela. A forma como a política de assistência foi prioritariamente desenvolvida, cujo ramo principal se originou nas instituições previdenciárias, favoreceu, inicialmente, a inclusão corporativa dos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho urbano como um benefício cria incentivos à organização de determinados grupos favorecidos com as políticas, de tal forma que os desenhos de políticas públicas alteram os processos políticos e modelam identidades de grupo. Uma consequência disso é que esses mesmos interesses podem oferecer obstáculos a alterações institucionais posteriores e/ou a alterações de políticas. Em outros termos, as políticas definidas em um momento no tempo estruturam o processo de tomada de decisões e criam fortes coalizões de suporte que efetivamente protegem os arranjos institucionais estabelecidos, tendo efeitos de *feedback* no processo político. (MENICUCCI, p. 2007)

Esses interesses dos diversos grupos presentes na análise de Menicucci (2007) nos remete ao postulado por Secchi (2013) de que a atuação de profissionais com habilidade analítica junto às políticas públicas é crescente e isso inclui ações de protagonismo de organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas e atores estatais no enfrentamento daquilo que é público, por meio de uma rotina administrativa. Esses analistas deveriam atuar com base em estratégias relacionadas a modelo de Estado, sociedade e mercado, como também nos processos de enfrentamento do problema público, situação considerada inadequada à realidade pública.

Ainda que não façamos destaque a grupos ou atores específicos da política de assistência social, para o próximo item, nos dedicaremos ao processo histórico de desenvolvimento da política nacional de assistência social.

Em nosso campo empírico exposto no capítulo II, pelo conjunto de dados, quiçá tenhamos condições de observar nas organizações que permaneceram ativas ao longo do tempo, a ação de atores e grupos de interesse, ou ainda os comportamentos frente a dilemas da ação coletiva e/ou a própria construção da coletividade, de pautas compartilhadas entre os

organizações sociais e gestão pública e de impactos recíprocos na trajetória, em processos de dependência.

2.1 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONTEXTO HISTÓRICO E IMPLEMENTAÇÃO

Temos por objetivo aqui apresentar dois aspectos constitutivos da política pública de Assistência Social, sendo o primeiro relacionado às definições Constitucionais, à LOAS, ao PNAS, ao SUAS, à Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e à NOB-SUAS; e o segundo aspecto, relacionado ao conjunto de atores partícipes dessa política pública, que conjugam-se em Conselhos, conferências e consultas públicas definem o ambiente da participação social, sua regulamentação, composição e caráter deliberativo, no contexto da gestão descentralizada da Política Pública da Assistência Social.

Considerando aqui que os aspectos da participação social estão permeando este nosso estudo, elencamos que Romão (2015) apresenta a “indicação, em alguns artigos da CF-88, da necessidade de participação da sociedade/comunidade nas deliberações sobre e na formulação de políticas públicas”, e o autor infere que está presente aqui, de maneira implícita:

[...] a ideia de que a sociedade é um ente à parte do Estado, à parte dos governos, mas que deve, legitimamente, atuar em conjunto com eles na formulação e deliberação sobre políticas públicas e, ademais, no próprio controle das ações do Estado (ROMÃO, p. 41, 2015).

O processo histórico presente da assistência social permite mais que uma avaliação das políticas públicas no Brasil, uma análise do que a participação da sociedade civil, de atores sociais e do cidadão (usuário) gerou na implantação e implementação dessa política e do reflexo desta frente aos modelos de atendimento que as organizações se permitiram passar para permanecerem atuantes na comunidade de políticas públicas e nos ambientes de participação política e social.

Consideramos um gigantesco avanço a Constituição de 1988 para a garantia dos direitos sociais. Para deixar mais evidente o que temos dito sobre a CF-88, vejamos, ainda que brevemente o contexto de desenvolvimento dos direitos da cidadania. Antecedendo a Constituição de 1988, a República Federativa do Brasil contou com outras cinco Cartas Constitucionais¹⁵, nas quais, também por tratar-se de um contexto de desenvolvimento do

¹⁵ Antecedendo a estas, em março de 1824 foi promulgada a primeira Carta Constitucional Brasileira, por D. Pedro I. Era, portanto, uma Constituição Monárquica

modelo de Estado, a assistência social não estava presente como dever estatal, conforme podemos verificar:

- I. Constituição de 1891 traz em seu artigo Art. 71, a tratativa de intervenção do Estado fazendo referência a perda de direitos do cidadão: “Os direitos de cidadão brasileiro só se suspendem ou perdem nos casos aqui particularizados” que estavam descritos no § 1º - Suspendem-se, como “por incapacidade física ou moral”.
- II. Constituição de 1934 em seu Art. 113, “assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade” e a assistência aqui é tratada como particularidade própria à subsistência. Vejamos: “A todos cabe o direito de prover a própria subsistência e a de sua família, mediante trabalho honesto”.
O Poder Público deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigência”. Já no artigo 138, “Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar”.
- III. Constituição de 1937 compreende em seu Art. 127 que “Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole” e já no Art. 136, apresenta um perfil referente ao trabalho, onde “o trabalho é um dever social. O trabalho intelectual, técnico e manual tem direito a proteção e solicitude especiais do Estado”.
A todos é garantido o direito de subsistir mediante o seu trabalho honesto, como meio de subsistência do indivíduo, constitui um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa”. Em 1937, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social.
- IV. Constituição de 1946 objetiva em seu Art. 145, que “a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. Parágrafo único - A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social”. Aqui novamente, há uma obrigação social, em que no Art. 157 trata que “a legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores: XV - assistência aos desempregados”. Nesse contexto da década de 40, é criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), ao que se refere à LBA de 1949, é importante conforme postulado por Sposati (2004) que ela “tornou-se em uma sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para

‘congregar as organizações de boa vontade’. Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania. ” (SPOSATI, 2004 p.20).

- V. Constituição de 1967, em uma linha conservadora, no Art. 167 dispõe que “a família é constituída pelo casamento e terá direito à proteção dos Poderes Públicos (...). § 4º - A lei instituirá a assistência à maternidade, à infância e à adolescência”. No bojo dessa constituição, em 1974, estava criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, com a exclusividade de ações atribuídas ao governo Federal de forma centralizada, fora também instituído o Conselho de Desenvolvimento Social, que era um órgão que assessorava diretamente a Presidência da República. Nesse mesmo ano, o Legislativo autoriza o Executivo nacional a constituir a empresa de processamento de dados da Previdência Social e foi criado o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social.

Em 1975, um marco importante, pelo Decreto nº 75.508/75 foi aprovado o regulamento do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, para subsídio financeiro a programas e projetos de caráter social que se enquadrassem nas diretrizes e prioridades da estratégia de desenvolvimento social dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Em 1977, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social e até 1987 as regulamentações que seguiram estavam relacionadas aos benefícios da previdência, sendo que em 1986 foi instituído o seguro-desemprego e um grupo de trabalho no Ministério da Previdência e Assistência Social para reformular o plano de benefícios da previdência.

No ano de 1986 foi instituído também o Conselho Comunitário da Previdência Social, composto por contribuintes e usuários dos serviços previdenciários ou por entidades sindicais, profissionais ou comunitárias, com representantes do meio social (Decreto 92.701/86) pelo qual também se criou o Conselho Superior de Previdência Social como órgão coletivo de caráter consultivo.

- VI. Constituição de 1988, a Constituição Cidadã inaugura um novo tempo de acesso a direitos que se apresentavam restritos e regulados.

No palco de nossa análise, temos a assistência social, marcada por uma ausência de percepção popular quanto às responsabilidades do Estado, sendo marcados, até dias atuais, por um berço assistencialista, de benevolência, de garantia celestes, de controle de rebeliões de trabalhadores, pela necessidade de famigerados não abastados, por diversas orientações da prática profissional. Em 1988, pelo texto constitucional, recebe a ordem da garantia de direito,

da gratuidade de serviço, da proteção social, da redução das desigualdades por meio do desenvolvimento social:

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. (CF, 1988).

A CF-88 vem seguida de uma série de regulamentações que, complementares, dispõem sobre a organização da Assistência Social (Lei 8742/1993), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/1990) e também a Política Nacional e Conselho do idoso (Lei 8842/1994), com as diversas providências a serem objetivadas em cada uma dessas áreas ao longo das décadas, demandando uma série de atenções da comunidade dessa política pública para garantir a sua efetivação.

Traçando uma linha do tempo para a política de assistência social, temos três momentos de muita relevância até que se instituisse o SUAS, que foram o LOAS em 1993, a PNAS em 2004 e a NOB/SUAS em 2005. Analisando o processo histórico da Assistência Social no Brasil, é possível dizer que seu início é composto de ensaios. Para os mais atentos aos fatos, fica claro que até a Constituição Federal de 88, no Brasil, apenas poucos momentos davam a entender que, oficialmente, o país percebia sua responsabilidade sobre o cidadão, relacionada à questão social.

Nessa dinâmica de linha do tempo, vejamos como segue a trajetória da política de assistência social no Brasil a partir de 1988, num prospecto evolutivo de conquistas sociais e, sobretudo, de estabelecimento de métodos de trabalho e tipos de ações reconhecidas e caracterizadas como de assistência social. Observemos:

Quadro 1: Política de Assistência Social pós Constituição de 1988.

ANO	DESCRIÇÃO
1988	Constituição Federal que apresenta a Assistência Social como dever do Estado, como política integradora e complementar à previdência social.
1990	É vetada pelo Congresso a Primeira LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social.
1993	Após amplo debate com movimentos sociais, técnicos da assistência, pesquisadores, órgãos governamentais e não governamentais, é aprovada, com nova redação, a LOAS e tem início o processo de construção participativa, por meio de conselhos deliberativos, paritários e nas três esferas do Estado.
1997	É editada a Norma Operacional Básica da Assistência Social, que conceitua o sistema como descentralizado e amplia as competências da federação e de seus entes – Estados e municípios, faz a exigência de Conselhos, Fundo e Planos em cada município, consignadas ao recebimento de recursos federais.
1998	Nova edição da NOB ¹⁶ diferencia serviços, programas e projetos; amplia as atribuições dos Conselhos de Assistência Social; e cria os espaços de negociação e pactuação (Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartite) com representações municipais, estaduais e federais, também foi aprovada a PNAS - Política Nacional de Assistência Social.
2003	É instituído o Ministério da Assistência Social, acontece a IV Conferência Nacional de Assistência Social onde foi deliberado a instalação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para o Brasil.
2004	É criado o MDS ¹⁷ - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o que fortaleceu o processo de regulamentação da LOAS com a construção do SUAS. Foi editada a nova Política Nacional de Assistência Social, definindo o novo modelo de gestão para a nova política de seguridade social. Pela Lei 10.864/2004 é estabelecida, pelo governo Lula, a Bolsa Família, programa de transferência de renda direta, em benefício de famílias em situação de extrema pobreza. O programa unifica o Programa Nacional de Acesso ao Alimento, Cadastro Único e Vale Gás, implantados pelo governo Fernando Henrique.
2005	Acontece a V Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema “SUAS - PLANO 10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social”; Inicia a instituição da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), que regulamenta a Política Nacional de Assistência Social de 2004; tem início o desenvolvimento da Rede SUAS e do Sistema Nacional de Informação do SUAS.

¹⁶ NOB Assistência Social foi aprovada em 1997, a NOB AS recebeu versão atualizada em 1999 e 2012 (Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012). O documento é destinado a disciplinar a descentralização político-administrativa da Assistência Social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo, disciplinando o fluxo de recursos e o processo de habilitação de Gestores Estaduais e Municipais, e estabelecendo as competências das Comissões e dos órgãos de controle social, que são os Conselhos de Assistência Social.

¹⁷ O MDS - Ministério de Desenvolvimento Social é um órgão criado em 2004, pelo Governo Federal (Presidente Luiz Inácio Lula da Silva), sob o qual está a responsabilidade de gerir a política Nacional de Desenvolvimento Social, segurança alimentar e nutricional; de assistência social e de renda e cidadania. Nesta pasta, alocam-se os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

2006	Em dezembro de 2006 é aprovada a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS pelo CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, o que regula a gestão do trabalho no âmbito do SUAS.
2009	É aprovada pelo CNAS a Tipificação Nacional dos serviços Socioassistenciais.

Fonte: Política de Assistência Social - Processo de implantação e implementação. Adaptado de: Brasil (2007)

Como já tratado neste trabalho, o contexto da Constituição Federal de 1988, bem como a década que a antecedeu, estão marcados pelo desejo democrático por participação e o que ocorreu com a Assistência Social é reflexo desse momento, passando a ser dever do Estado, com a proposta de descentralização.

O período era de incertezas quanto ao caminho a ser trilhado, reflexo disso é que, no ano seguinte (1989) à promulgação da Constituição, foi criado o Ministério do Bem-Estar Social, que tinha como proposta ações que fortaleciam a LBA - Legião Brasileira de Assistência, dando continuidade ao modelo centralizador, o que tem influência direta sobre o veto do Congresso Nacional à primeira redação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), apresentada em 1990.

A Lei nº 8.029 de 1990 extinguiu o Ministério da Previdência e Assistência Social e restabeleceu o Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Já em 1992, foi extinto o Ministério do Trabalho e da Previdência Social e restabelecido o Ministério da Previdência Social (MPS).

Como o momento dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil no final da década de 80 e anos 90 era propício à promoção da participação social. De 1993 a 1998 há uma conjectura entre gestores municipais, estaduais e de organizações da sociedade civil, junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional para a aprovação da nova redação da LOAS, assim como sua constante atualização, fato importante para o processo de reestruturação da gestão pública e para a participação social, refletindo em uma sucessão de conquistas, as quais elencamos como mais importantes:

- I. Criação de Conselhos de Assistência Social¹⁸, em todas as esferas - Estados, municípios e federação, como órgãos paritários - governamental e sociedade civil;

¹⁸ A Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (Lei 8.742/93) define, em seu artigo 18, as competências do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e, no inciso V, dispõe que compete a este Conselho zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social (Sistema Único da Assistência Social - SUAS) e essa competência norteia os trabalhos do conselho nacional, que vem desenvolvendo ações que visam orientar os conselhos e conselheiros para a atuação nos espaços de controle social dessa Política Pública e promover o fortalecimento dos espaços de controle social do Sistema Único da Assistência Social - SUAS com a melhoria no desempenho de suas atividades (disponível em Orientações Gerais do Conselho de Assistência Social, 2003).

- II. Atribuições com poderes de deliberação aos Conselhos nas três esferas;
- III. Exigido aos municípios os seus Planos de Assistência Social como critério básico para o repasse de recursos federais, bem como a criação dos fundos municipais de assistência;
- IV. Nasce o conceito de serviços, programas e projetos na Assistência Social;
- V. São criadas as comissões bipartite e tripartite da Assistência Social integrando as três esferas - municipais, estaduais e federal.

Em um processo evolutivo dos ambientes de deliberação e na organização da implementação da política de assistência social, os anos de 2004 e 2005 configuram-se como marcos de celeridade à política de assistência social, tendo sido criado pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e já em dezembro de 2004 estava editado Plano Nacional de Assistência Social. No ano de 2005, a Norma Operacional Básica da política de assistência é aprovada e, instituído no país, o SUAS - Sistema Único de Assistência Social.

O processo que seguiu, após este importante marco, foi a deliberação do Conselho Nacional de Assistência Social à Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, ocorrido no final de 2009, que implica diretamente no modelo de atendimento prestado pelas organizações da sociedade civil, que atuavam na política de assistência social e passaram a ter o “tipo” de serviço prestado, normatizado nacionalmente, tendo início o marco referencial dos territórios de cada serviço da assistência social, por meio dos Centros de Referências da Assistência Social (Resolução do CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009):

O CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CNAS, em reunião ordinária realizada nos dias 11 e 12 de novembro de 2009, no uso da competência que lhe conferem os incisos II, V, IX e XIV do artigo 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS;

CONSIDERANDO a Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004, que aprova a Política Nacional de Assistência Social - PNAS;

CONSIDERANDO a Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, que aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS;

CONSIDERANDO a Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006, que aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOBRH/SUAS;

CONSIDERANDO a deliberação da VI Conferência Nacional de Assistência Social de "Tipificar e consolidar a classificação nacional dos serviços socioassistenciais";

CONSIDERANDO a meta prevista no Plano Decenal de Assistência Social, de estabelecer bases de padronização nacional dos serviços e equipamentos físicos do SUAS;

CONSIDERANDO o processo de Consulta Pública realizado no período de julho a setembro de 2009, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS;

CONSIDERANDO o processo de discussão e pactuação na Comissão Intergestores Tripartite - CIT e discussão no âmbito do CNAS da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais; resolve:

Art. 1º. Aprovar a Tipificação nacional de Serviços Socioassistenciais, conforme anexos, organizados por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade [...] (Resolução do CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009).

A comunidade da política de assistência social, tipificada, inicia a consolidação da classificação nacional dos serviços socioassistenciais que, atuando em rede, têm suas demandas conduzidas por meio espontâneo ou de busca ativa, quando o Estado vai até o cidadão.

Apenas para ilustrar, por experiência nossa, tendo atuado por longo período em uma organização da sociedade civil da assistência social - de 2003 a 2015, foi possível perceber as alterações no modelo de trabalho que aquela organização tivera. Mais que isso, foi possível atuar com leituras de contextos e perceber a corresponsabilidade sobre a implementação de uma política nacional, que estava distante dos membros da gestão daquela organização, que fez uma leve aproximação dos conselhos deliberativos. O trabalho foi se moldando aos processos deliberados pela política pública da assistência social. Mais sobre isso, trataremos em nosso estudo empírico.

Ao passo que a política nacional vai se desenhando, abre-se campo para pensar a qualidade do processo de participação social, institucionalizada por meio dos Conselhos deliberativos - neste caso Conselho de Assistência Social. A presença das organizações da sociedade civil em cadeiras deliberativas, leva a supor que estas conheçam as tendências e tenham preparo para a participação. Como integrantes da comunidade de políticas públicas, tenham influência sobre trajetória da assistência social, por meio da participação e também, por tomada de decisão de organizações e segmentos. Ao contrário, as organizações estariam apenas absorvendo o modelo deliberado para a assistência social definido na Federação.

Tendo os Conselhos como ativos institucionais importantes para a consolidação de políticas públicas, Almeida e Tatagiba (2012) ressaltam as contribuições dos Conselhos Gestores das políticas públicas, indicando que há um pressuposto de que os conselhos são estratégicos para o projeto de democratização do Estado, no entanto, as tarefas e esforços para a concretização desse projeto não são exclusivos dessas instâncias. Segundo as autoras, elas

[...] são peças estratégicas no interior de um projeto de democratização do Estado e da sociedade, mas não podemos responsabilizá- los por todas as tarefas e esforços que exigem a construção daquele projeto [...] (ALMEIDA E TATAGIBA, 2012. p. 74).

Sugerimos que há o que se pensar nas condições da atuação desses Conselhos e no investimento realizado para que tal atuação tenha ênfase e absorva essa condição de corresponsável em um projeto de democratização do Estado. A ampliação do espaço de debate requer perceber o papel estabelecido por cada ator nesse cenário e o aprendizado perpetuado no interior dos grupos representativos que contribuirá para a consolidação da atuação dos Conselhos Gestores. Espera-se um aprendizado cumulativo crescente, em um ambiente que se modifica a cada nova gestão.

Ao analisar o conjunto das informações do campo empírico, é desejado encontrar dados que permitam perceber o comportamento das organizações estudadas quanto aos Conselhos Gestores ou outros espaços de participação.

2.2 MÉTODO E CAMPO DA PESQUISA

Ao iniciar esta pesquisa, certamente muitas dúvidas pairavam quanto ao modo como a desenhá-la e quais, efetivamente, seriam as perguntas mais relevantes que teríamos para este percurso. A clareza do processo que empreendemos foi lentamente se constituindo à nossa frente. Ao mesmo tempo que definido um objeto, levantávamos sobre ele questionamentos, o método de pesquisa e seus procedimentos. Observamos outros diversos trabalhos desenvolvidos sobre os mesmos objetos e o quanto teríamos de diferencial com as informações que poderíamos coletar com este trabalho na intenção de contribuir com os estudos das Ciências Sociais, no campo da análise dos processos democráticos participativos.

Vamos nos dedicar a análise da trajetória de duas organizações e as questões que movem este estudo estão voltadas a perceber o fluxo e refluxo das normativas da Política Pública de Assistência Social na atuação das organizações e a atuação das próprias organizações nas discussões e implementação dessa política. Para alcançar este propósito, a pesquisa se desenvolve sob duas frentes de análise, a saber:

Primeiramente, será realizada a investigação da prestação de serviço realizada pelas OSCs e os impactos das normativas da política de assistência social na atuação das organizações, desde a Constituição de 1988, da LOAS de 1993, que dispõe sobre a organização, as normas e regulamentações que resultam na Política Nacional da Assistência Social – PNAS 2004. Verificar também os possíveis impactos dessas normativas no discurso das OSCs, como forma de identificar mudança na concepção de política pública, participação social, assistência social, Estado e a oferta de seus serviços.

Uma segunda etapa consiste em analisar a forma que se organizou a presença dessas OSCs na implementação das normatizações da política nacional em questão e nessa medida, perceber os impactos da presença e atuação dessas organizações da sociedade civil sobre essa política.

Diante da constatação de que existiu uma mudança na rota da assistência social no país, desenhada por meio da LOAS (1993), da Política Nacional de Assistência Social, do Sistema Único da Assistência Social, das normas operacionais, da Tipificação de Serviços Socioassistenciais, da participação social por meio de Conselhos Deliberativos e Conferências nas três esferas de governo, das consultas públicas, das ouvidorias e das periódicas plenárias que deliberaram até então a política pública da assistência social, temos por questionamentos que as organizações da sociedade civil que atuam na política de assistência, foram participativas no processo de sua implementação.

Assim, frente a principal questão de compreender os impactos recíprocos no processo de implementação da política pública de assistência social, temos como perguntas:

- I. Como foi a adesão das OSCs a este processo participativo de formulação e implementação da política nacional de assistência social?
- II. Pensando na rotina, no discurso, na concepção e oferta de serviços das OSCs, quais as mudanças de maior impacto no interior das OSCs e qual a percepção dos atores dessas OSCs sobre esses impactos?
- III. Essas mudanças foram desenvolvidas como opção ou foram condicionamentos à permanência dessas OSCs nessa comunidade de políticas públicas?
- IV. Houve a participação ou a ampliação da participação das organizações em espaços deliberativos e de influência na agenda pública?
- V. Como as organizações se reconhecem nesse processo de formulação e implementação participativa de uma política pública?
- VI. Quais as interferências, colaborações ou proposições das OSCs no desenho da política pública, propostas por meio da participação em Conselhos, Conferências, consultas públicas, que tenha sido adotada e implementada pelo Estado?
- VII. O que ocorre nos bastidores dessa política pública, de impactos recíprocos entre organizações da sociedade civil e propriamente dito às políticas públicas?
- VIII. Teriam as organizações participação decisiva nesses contextos ou teriam as OSCs, apenas sido impactadas por este processo?

2.2.1 Tempo, método e recursos

O recorte de tempo adotado para esta pesquisa vai de 1988 (T1) a 2017 (T2), sendo necessário contextualizar o tempo inicial da pesquisa apresentando perfil das atividades das OSCs até aquele momento.

Trata-se de uma pesquisa empírica que se desenvolve pelo método qualitativo, de estudos de casos múltiplos, adotados como um meio de organizar informações sociais, que preveem preservar o caráter unitário de cada umas das OSCs estudadas, conforme orientam Goode e Hatt (1979, p. 421-422) para este tipo de pesquisa. Neste estudo, será relevante padronizar o processo de entrevistas, análise documental e critérios, permitindo a replicabilidade em outros ambientes e territórios.

Yin (2001, p. 27), tratando de estudo de caso, destaca que seu diferencial “reside em sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações”. Diante disso, encontramos aqui aspectos que nos levam a informações especiais, já que teremos uma entrevista semiestruturada, permitindo que a própria organização, ao apresentar os aspectos relevantes de sua trajetória, identifique as informações relevantes, que podem ser confirmadas, refutadas ou confrontadas com informações encontradas nos documentos analisados.

Tal proposta de pesquisa empírica baseada na análise e verificação de informações acumuladas ao longo do tempo - em uma leitura abrangente de contexto histórico da política pública de assistência social por meio da história das organizações - busca perceber se há influência na ocorrência de alteração de governo, na mudança na relação com o Estado, e se existiram alterações de identidade das OSCs e movimentos sociais ocasionados pela e/ou para a participação na política.

Nesse quesito, o institucionalismo é a corrente teórica que nos ajudará, pois prevê que se observe procedimentos, protocolos, normas e convenções, na estrutura organizacional da comunidade de políticas (HALL e TAYLOR, 2003). Nesse sentido, ao observar as regras existentes, objetivamos entender se estas regras seriam constitucionais (a regra é a política) ou são procedimentos habituais que desenham a política?

2.2.2 Critérios de escolha das organizações estudadas

Para escolher as organizações que serão objetos de estudo desta pesquisa, adotamos os seguintes critérios:

- I. Constar no Mapa das Organizações da Sociedade Civil, do Instituto de Pesquisa Econômico Aplicada (IPEA, *on line*, 2018)¹⁹. Este critério permitirá estudos futuros com informações constantes no MAPA, assim como estabelece um parâmetro que poderá ser estabelecido em outros estudos, já que o IPEA oferece por meio desse Mapa, a localização de todas as OSCs com relacionamento com as políticas públicas, oportunizando, inclusive, análise de dados, possivelmente disponíveis no banco de dados do referido Mapa.
- II. Atuar na cidade de Maringá/PR, cidade escolhida para a pesquisa por contar com uma comunidade de políticas públicas e Conselho de Assistência Social ativos e por ser berço de atores de expressão no cenário nacional, na política de assistência, parlamento e Ministérios. Esta cidade foi a primeira do brasileira a implantar um Conselho Tutelar na década de 90 e no início da década de 2000, no governo do PT, criou a Secretaria de Ação Social que já naquela época, foi ocupada por uma profissional do serviço social e militante de esquerda que, nos anos seguintes, integrou a equipe do governo Federal, no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, recém-criado pelo presidente Lula (PT). Maringá tem, portanto, um legado de conexões com o contexto nacional por meio de seus atores públicos.
- III. Ter sido constituída em período que antecede o período da política pública de assistência social do país (antes de 1988). Com esse critério teremos garantido a análise da trajetória, T1 e T2, mantendo um padrão temporal, que permitirá quadros comparativos entre as organizações estudadas.
- IV. Ser integrante da comunidade de política pública da assistência social, numa perspectiva de localização central ou periférica nessa comunidade, identificada por meio de observação das relações dessas organizações. Tal critério se apresenta com relevância, quando da coleta e análise de dados (documental) referentes ao discurso das organizações e o quanto (em entrevistas) se percebem integrantes da comunidade de políticas públicas.

Em relação ao campo de pesquisa, uma vez definidos e seguidos os critérios estabelecidos para esta pesquisa, foram analisadas as organizações na cidade que atendiam aos

¹⁹ Em Maringá existem 33 organizações da sociedade civil, que atuam na assistência social e foram constituídas até o ano de 1988 (IPEA, 2018), espectros de recorte da pesquisa. A personalidade jurídica dessas organizações dá-se por associação privada, fundação privada ou organização religiosa, que são as consideradas caracterizações de organizações da sociedade civil.

critérios e a pesquisadora selecionou como campo de pesquisa a Rede Feminina de Combate ao Câncer (RFCC) e Lar Escola da Criança de Maringá (Lar Escola). Ambas estão caracterizadas como Organização da Sociedade Civil, legalmente constituídas em formato de associação de direito privado e de interesse público, e foram fundadas em período que antecede ao proposto para pesquisa.

As OSCs foram visitadas onde já se apresentava a solicitação para a realização da pesquisa, definiu-se por estudar a RFCC e o Lar Escola. A definição pelas organizações a serem estudadas partiu da preferência estabelecida pela pesquisadora, baseada em sua proximidade com as OSCs e a possibilidade de autorização das OCSs para acesso irrestrito aos documentos, base do estudo pretendido.

Nas organizações visitadas fomos recebidas pelos gestores²⁰ e foi possível perceber, por meio de relatos²¹, que eram mantidos em suas dependências os arquivos documentais históricos que serviriam à necessidade da pesquisa. Tratavam-se de organizações que se percebem atuantes junto à comunidade de políticas públicas de assistência social, que prestam serviços socioassistenciais e estão presentes na composição do Conselho Municipal de Assistência Social - COMAS de Maringá.

2.2.3 Fontes documentais

- I. Documentos de constituição das organizações - Ata de Constituição, Estatuto Social;
- II. Documentos gerenciais das próprias organizações - Planejamentos estratégicos, planos de ação, atas de reuniões de diretoria e/ou equipes técnicas, ofícios, cartas;
- III. Documentos do Conselho Municipal de Assistência Social - Atas de eleição, Lista de presença em conferências, atas de reuniões plenárias, arquivo de cadastro de entidades no conselho da Assistência Social, ofícios, comunicações à prefeitura ou SASC.
- IV. Fotos, vídeos e/ou áudios de gravações do acervo das OSCs

2.2.4 Critérios adotados na seleção de entrevistados

²⁰ Ametista, nome fictício da representante da RFCC e, Azurita e Nióbio nomes fictícios das representantes do Lar Escola.

²¹ Entrevista semiestruturadas.

- I. Cargo ocupado na OSC pesquisada: dirigente, administrativo, equipe técnica, voluntário.
- II. Tempo de atuação na OSC pesquisada, de no mínimo 5 anos, podendo ser ex- atuante. O cargo tem importância quando da análise de tomada de decisão, discurso e modo definido de organizar o serviço das OSCs.
- III. Ter contribuído em processos decisórios da OSC pesquisada e, que possam contribuir com informações não registradas em documentos ou registradas de forma insuficiente para a pesquisa.
- IV. Ser legitimada sua presença na OSC pelos atuais dirigentes ou por documentos encontrados nas fontes documentais. Importante que, ainda que o nome apareça nos documentos, as informações sejam legitimadas pela atual gestão, garantindo a validade para este trabalho de pesquisa.

Aos entrevistados e demais atores das OSCs envolvidos em dados coletados no campo, é resguardado o anonimato, sendo que aos entrevistados serão empregados codinomes. Realizamos 3 entrevistas (1 na RFCC e 2 no Lar Escola) que foram importantes para a realização da pesquisa, no entanto, foram complementares, já que a fonte primordial foram os documentos.

CAPÍTULO II

3. O ACONTECER DA POLÍTICA NA PERSPECTIVA DE IMPACTOS RECÍPROCOS

Como um primeiro movimento da pesquisa, decidimos por dedicar 20 horas de trabalhos para cada OSC, sendo que naquela sala de arquivo da Rede Feminina de Combate ao Câncer (RFCC) nos dedicamos a leitura, anotações e registros de informações. Tendo iniciado as ações na RFCC o número de documentos encontrados foi efetivamente alto e com isso, totalizamos, em um primeiro momento ali, 24 horas de trabalho.

Com relação ao trabalho de campo no Lar Escola, tivemos um contexto mais complexo. A OSC não dispõe de uma sala de arquivo. Os documentos estão arquivados conforme área de interesse (secretaria, financeiro, diretoria, projetos, serviço social, coordenação pedagógica). Nos arquivos os quais nos debruçamos havia registros administrativos e assim como na Rede Feminina não buscamos os arquivos do assistente social, já que esses contemplam informações da atuação desses profissionais, que dispõe em seu código de ética sobre a inviolabilidade do local de trabalho e respectivos arquivos e documentação, garantindo o sigilo profissional. Foram 28h de pesquisa nos documentos do Lar Escola.

A intenção da pesquisa não foi fazer um levantamento histórico da RFCC ou do Lar Escola, mas destacar desses históricos, informações que nos ajudasse a entender os impactos recíprocos na implementação de uma política pública. Assim, a partir das análises das trajetórias das OSCs, orientamos a pesquisa documental pelos seguintes critérios de análise: Parte 1: organização interna; Parte 2: linguagem e o serviço, no sentido de entender como as OSCs nomeiam suas ações. Permeando estas duas partes de análise estarão evidentes os aspectos quanto ao serviço prestado por estas OSCs, que por opção não destacamos em separado, evitando redundância de informações.

Ao iniciar a apresentação dos achados da trajetória de cada OSC realizaremos um primeiro movimento de apresentar de forma ampla os históricos e na sequência ampliaremos nossa análise, percorrendo os caminhos das OSCs até aqui, na medida do que nos foi possível compreender nos dois campos da pesquisa.

3.1 OSC 1: REDE FEMININA DE COMBATE AO CÂNCER

O grupo de atores envolvidos na constituição da OSC estava constituída de uma maioria de mulheres e de médicos atuantes na comunidade local. Estas pessoas tinham alguma condição de articulação, influência e mobilização na comunidade local, pois já nos primeiros dois anos de atividade, a OSC contava com um grupo expressivo de voluntários.

3.1.1 Breve histórico

A RFCC foi fundada em 12 de dezembro de 1983, configurando-se como associação de interesse público, em prol do social e da assistência, com a missão de apoiar e consolar pessoas desprovidas pela sorte e acometidas pelo câncer (os cancerosos). O serviço prestado no período inicial da OSC desenvolvia-se por meio de visitas domiciliares e doação de alimentos para estas pessoas que, além de diagnosticadas com câncer, estavam em situação de pobreza nas cidades de Maringá e Sarandi. O trabalho estava inspirado na atuação da Liga Feminina²² que já atuava em outras regiões do Estado do Paraná.

Apesar de levar o nome de RFCC e de ter por abrangência a Regional Maringá, a OSC possui autonomia administrativa não estando subordinada ao conjunto de Redes Femininas existentes no país. O fato de ser Regional Maringá atribui à OSC a responsabilidade de atendimento assumido em assistir pacientes não apenas do município de Maringá. Esse fato não impede a livre iniciativa de outros grupos sociais em fundar em municípios da região de Maringá outras OSCs com o mesmo nome de Rede Feminina de Combate ao Câncer.

O registro histórico da OSC não está sistematizado e por isso não nos permite descrever aqui um resumo da trajetória percorrida em um período que vai de 1984 a 2018, estando estas informações possíveis a partir da análise de arquivo documental. Também pelos relatos obtidos em primeira visita a OSC, não foi possível colher muitas informações visto que a atual gestora, que aqui chamaremos pelo codinome Ametista, que atua na RFCC desde 2009, relata desconhecer fatos relevantes do período acima descrito.

De acordo com Ametista, sabe-se que o espaço físico onde hoje está estabelecida a RFCC foi doada pela Prefeitura do Município de Maringá no ano de 1986, quando a OSC completava 3 anos de atividades. Nos relatos da entrevista afirma não ter clareza quanto ao

²² Desde o início do século XX grupos femininos se reuniam em apoio às pessoas acometidas pelo câncer. O trabalho da Liga Feminina era de assistencialista e ainda que a RFCC tenha buscado esse modelo de atuação, havia independência nas tomadas de decisões e atividades.

papel desenvolvido pela OSC e seu grau de conhecimento quanto à política pública de assistência social no período que segue até 2009.

Posterior a esta data (2009) o conjunto de dados dão conta de que todos os esforços pela profissionalização das ações da OSC têm sido desenvolvidos, assim como o aperfeiçoamento do serviço prestado na assistência social, sendo relevante recordar que, naquele ano, foi instituída na assistência social a tipificação dos serviços socioassistenciais e naquele desenho, o modelo de serviço desenvolvido por esta RFCC não estava contemplado com clareza. Elementos colhidos na pesquisa ajudarão a entender melhor esta informação.

Alguns elementos importantes da atuação contemporânea da RFCC dão conta de que apenas 5% da receita anual²³ dessa organização é proveniente de recursos públicos; que a OSC está presente no COMAS - Conselho Municipal de Assistência Social, CMS - Conselho Municipal de Saúde, CMDCA – Conselho de Direito da Criança e do Adolescente, tendo ocupado cadeira de suplência, de titularidade e no COMAS, chegando a ocupar a cadeira de vice-presidente e presidente no mandato 2015-2017.

Atualmente, o público alvo da RFCC são pacientes já diagnosticados com câncer, atendidos pelo SUS (Sistema Único de Saúde), para os quais se oferece casa de apoio, projetos sociais junto a pacientes e seus familiares, apoio psicológico, acompanhamento pedagógico a crianças em período escolar, doação de alimentos e medicamentos não fornecidos pela rede de saúde e orientações para acionamento do Ministério Público para casos de medicamentos ou alimentação especial desses pacientes com câncer, não oferecidos pelo SUS.

Os elementos até este momento apresentados foram colhidos a partir da entrevista semiestruturada realizada em visita à RFCC. Na ocasião obtivemos a informação de que a OSC disporia de uma sala de arquivo documental, onde estariam guardados relatórios, atas, registros de atendimento, ofícios e outros documentos desde sua fundação, o que nos parecia riquíssimo de oportunidades para a pesquisa.

Nas palavras de Ametista “eles não faziam ideia do que poderia nos interessar ali naquele arquivo” onde havia caixas, livros e pastas. Tudo o que a OSC possuía de arquivo estaria ali e poderíamos ficar à vontade para olhar, ler, registrar o que nos interessasse, com o pedido de que depois disséssemos o que havíamos encontrado.

²³ Os demais recursos necessários para a realização de suas atividades são provenientes de eventos, promoções e doações. A RFCC é bastante atuante junto na comunidade local, buscando atingir públicos de poder aquisitivo elevado em suas promoções e eventos, especialmente. São realizados bazares de produtos de valor elevados, jantares, bingos e chás para os quais entre o público previsto estão empresárias e esposas de grandes empresários da cidade. Há campanha como o de embaixadoras da RFCC nas quais as mulheres embaixadoras, além de doações, mobilizam sua rede de relacionamento para apoiar o trabalho da OSC.

Com a permissão para desenvolver a pesquisa e todo esse contexto de baixo conhecimento do histórico e disponibilização dos arquivos, aguçava nossa curiosidade para compreender como se desenvolveu a presença dessa organização na comunidade de política pública, qual a rotina dessa organização, seu discurso, a concepção e oferta de serviços, como se desenhou essa sua trajetória, como se deu a interação com o Estado e com as regulamentações do período de implementação da política de assistência social, e qual foi o posicionamento (presente ou ausente) dessa OSC no ambiente de formulação dessa política, e ainda quais os conflitos e ajustes - se houveram - nessa escolha pela atuação na assistência social.

3.1.2 Organização interna

Ao proceder ao início dos trabalhos no campo de pesquisa nos chamou atenção na organização interna – além do primeiro impacto positivo que foi a “liberação” incondicional daquele espaço para a pesquisa - o modelo do arquivamento de documentos que a OSC mantém e que merece ser aqui destacado como um primeiro elemento importante.

A existência de uma sala específica para arquivos, organizados por ano e tipo de documento, vários dos relatórios anuais encadernados em capa dura, o cuidado em manter por longo período de tempo a guarda daqueles documentos, foi uma grata e cara surpresa, aquela sala de arquivo documental teria um papel fundamental em nossos trabalhos.

Sobre os documentos encontrados, destacamos os relatórios de atividades, atas de reunião de diretoria e voluntariado, ofícios e estatutos. Um número expressivo e detalhado de registros de pacientes também foi encontrado, porém, esses não farão parte de nossa análise, considerando o caráter do código de conduta do assistente social, psicólogo e profissionais da saúde, preservando o sigilo, conforme já foi tratado anteriormente.

A forma de arquivamento dos documentos apresentava-se em sequência, o que nos indicou, por meio de verificação, que a atividade da RFCC ocorreu de forma ininterrupta e num crescente de ações e número de atendimentos nos serviços prestados. Aprofundaremos estas informações no que segue descrito.

Nos registros iniciais das atividades da RFCC não foram encontradas informações exatas quanto ao fator principal que deu origem à OSC. Também não encontramos registro do número exato de pessoas que estavam envolvidas, sensibilizadas ou convidadas para iniciar esta atividade, bem como não temos evidente quem foram os agentes principais dessa mobilização.

As ações da RFCC eram realizadas exclusivamente por voluntárias²⁴ e não contava com um espaço físico para sediar as atividades que promovia, sendo necessário uma ação em parceria com outra OSC²⁵ da cidade, que lhes sedia espaço de acolhida aos seus beneficiários. A Rede também mantinha parceria com órgãos públicos, conforme contido no relatório de atividades do ano de 1984, que foi o primeiro ano de atividades efetivas da RFCC, já que sua fundação é datada de dezembro de 1983. Vejamos:

A Rede Feminina de Combate ao Câncer, Regional de Maringá, constituída de 26 voluntárias, neste ano, desenvolveu um trabalho assistencial extremamente amplo, desde fornecimento de medicamentos, assistência psicológica, assistência nutricional e encaminhamento de pacientes para os diversos e diferentes tratamentos. Foram atendidos 13 pacientes de Maringá em suas casas, sendo que, cada voluntária assume um paciente até o fim de seus dias assistindo-o, em todos os aspectos, inclusive no seu transporte à clínica ou hospital. O transporte é feito pela ambulância da Secretaria de Saúde ou pelo próprio carro da voluntária. Como ainda não possuímos um pavilhão p/ abrigar os pacientes de fora, o Albergue Noturno nos cedeu 15 leitos, onde os doentes que aqui chegam, são acolhidos e assistidos por nós e por sua entidade. Este ano foram atendidos 20 pacientes de fora de Maringá[...]. (Relatório de atividades RFCC,1984).

A RFCC é declarada de Utilidade Pública Municipal, pela lei 1.835/84 datada de novembro desse ano (1984), no entanto, não há nenhum registro quanto ao procedimento adotado para esta conquista, sendo que, à época, a OSC não tinha um ano de funcionamento. Sugerimos que o rápido processo pode ser fruto de uma grande influência dos representantes e voluntários da OSC, que como vimos contava com a presença de quatro médicos, suas esposas e/ou mães e ainda, o prefeito à época era médico, que tinha como secretário de administração, um ex-vereador²⁶ que vivia contexto familiar sensível às causas sociais.

Em 1985, a OSC foi registrada junto ao Conselho Nacional de Serviço Social²⁷ (processo 23002.002828/85-69, conforme o Relatórios de atividades RFCC, 1991). Nas leituras, nos chamou atenção, porém, que em 1987 a RFCC é oficiada pelo mesmo Conselho Nacional de Serviço Social, com orientações sobre como proceder para inscrever-se no referido Conselho. Essa inscrição dar-se-ia pelo preenchimento de formulário e envio de documentação de constituição da OSC.

²⁴ As primeiras voluntárias estão listadas nos registros de relatório (1983 - 1985) e no 1º Estatuto Social. Entre os voluntários estavam 4 médicos, esposas de médicos, esposas dos executivos da Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (companhia de terras que colonizou o Estado do Paraná) e empresários da cidade.

²⁵ Albergue Santa Luiza de Marilac, que foi fundado e era mantido pela Igreja Católica.

²⁶ Entre as voluntárias, no conjunto de dados, destacamos algumas pessoas com atuação em outras OSCs de assistência social, inclusive fazendo parte da diretoria e voluntariado do Lar Escola da Criança de Maringá na década de 60 e 70.

²⁷ A pesquisa de RFCC não nos esclarece do que se trata, mas segundo os achados no campo do Lar Escola, este Conselho era um órgão do Serviço Público do Governo Federal, submetido ao Ministério da Educação e Cultura.

Cabe destaque que, até o presente período de análise, não foram encontrados indícios de atuação de assistente social na RFCC, com indicativo em registros de relatórios da atividade de uma psicóloga voluntária para orientar a atuação dos voluntários. Ter sido oficiada em 1987 pelo Conselho Nacional de Serviço Social, com instruções para registro no referido Conselho estaria baseado em qual elemento? Qual a designação desse conselho sobre os serviços assistenciais desprovidos de assistente social? São questões para as quais não encontramos respostas²⁸.

Nos documentos apreciados até 1988, em nenhum momento é feita referência ao Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social em vigência desde 1977, ao Ministério da Previdência e Assistência Social de 1974, à atuação centralizada do Governo Federal por meio do Conselho de Desenvolvimento Social ou do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social de 1985. Também não são encontradas referências ao movimento efervescente de reestabelecimento da democracia ou da aprovação da Constituição Federal de 88.

Os documentos não apresentam informações sobre contexto nacional que naquele período desenvolvia debates no Congresso Nacional sobre a LOAS. Não há, portanto, evidências sobre a participação da OSC no contexto nacional, no entanto, há uma forte interlocução com gestores públicos locais, evidenciados pelos relatórios de atividades onde constam doação, como a de um terreno para que a OSC estruturasse seu espaço de atendimento²⁹. Existem evidências documentais de que quando oportuno à OSC, há participação em reuniões com a Secretaria Municipal de Ação Social.

No início dos anos 90, documentos demonstram a existência de contratos entre a OSC e o Município onde é descrito, por exemplo, o caráter fiscalizador do Município enquanto responsável pelo acompanhamento do cumprimento do contrato. No entanto, sentimos em não ter encontrado registros que indicasse qual o tipo de prestação de serviço estava estabelecido entre as partes, descrição ausente nos relatórios de atividades analisados da década de 80.

Ao analisar a prestação de serviço desenvolvido pela OSC, nos é revelado um processo de organização interna com a existência de regimento para o trabalho voluntário que orienta a conduta nas visitas domiciliares e hospitalares, como ainda quanto ao caráter do sigilo de informações dos pacientes.

²⁸ Com os esclarecimentos oportunizados nos estudos sobre o Lar Escola, compreendemos que este órgão do Governo Federal emitia este certificado, que era base para a solicitação de Utilidade Pública Federal e do certificado de entidade filantrópica e CEBAS.

²⁹ A doação do terreno foi realizada pelo Executivo Municipal em 1986 e existe uma interlocução também com o Legislativo Municipal, que interpela junto ao Legislativo Estadual para a doação de uma ambulância à RFCC.

Naquele mesmo ano (1991), a RFCC passou por processo eleitoral, em obediência ao Estatuto Social, com a eleição averbada no Cartório de Registro Civil de Pessoa Jurídica (L A-1, nº 04/1017 de 17 de janeiro de 1991). No Relatório de Atividades, há relatos de dificuldade financeira enfrentadas pela OSC, esse mesmo fato foi o que justificou a doação da ambulância, pois no ofício acima citado, estava evidente que “recursos financeiros são poucos, principalmente os oriundos do poder público” (ofício 6988/91, Assembleia Legislativa do Paraná). Em 1991 foi também o ano em que o Estado do Paraná declarava de Utilidade Pública a RFCC, pela lei 9736/91.

Nesse momento da história da Política Pública de Assistência Social não havia exigências quanto à equipe técnica e a RFCC que até aquele momento se apresentara como um grupo composto por voluntárias que havia sido orientado a registrar-se no Conselho Nacional de Serviço Social, ainda que não contasse com uma profissional dessa área, tem conforme descrito no Relatório Anual de 1991, a presença de duas profissionais: uma recepcionista e uma psicóloga.

Para a recepcionista do início da década de 90 compete, além de tarefas relacionadas à administração, manter os membros da diretoria inteirados das atividades e datas de reuniões, realização de serviço bancário e manter em ordem arquivos da entidade, realizaria atividades que nos dias atuais estão sob a competência da cozinheira, da assistente social, do enfermeiro e do farmacêutico, como o cadastro de novos pacientes, análise da necessidade de transporte dos pacientes com a cedência de vale transporte, encaminhamentos dos pacientes aos médicos e laboratórios, providenciar medicamentos conforme as receitas médicas, providenciar lanches aos pacientes.

Já quanto ao trabalho da psicóloga, a esta competia a preparação dos voluntários para o serviço de visita e acolhida aos pacientes, atender pacientes abalados psicologicamente (psiquismo se encontra em mal estado) devido a doença, dar apoio aos parentes dos pacientes atendidos.

Chamou-nos a atenção a forma de organização do trabalho de voluntárias que atuavam em 3 frentes: doações, eventos e visitas aos doentes. Cada uma dessas equipes era composta por uma coordenadora e as integrantes da equipe. Havia um regulamento de suas atividades, definido pela diretoria da OSC e os trabalhos eram desenvolvidos de forma contínua.

A recepcionista e a psicóloga atuavam como orientadoras para todas as voluntárias e os relatórios de atividades eram analisados pela diretoria, que não se furtava da obrigação de questionar as atuações quando necessário (relatórios de atividades anuais).

O aguardado relato de que há participação da RFCC junto à comunidade de política pública aparece em 1992, no entanto, não se refere à política de Assistência Social. Nesse ano, acontece em Maringá a 1ª Conferência Municipal de Saúde da qual a OSC participou, assim como também encontramos o registro de uma lista de reuniões com a Secretaria de Saúde e a participação na eleição para o Conselho de Saúde Mental. Esses são os primeiros registros de participação em Conselho que encontramos e nos pareceu que 1992 foi um ano com muitas palestras e eventos dos quais não estão descritos detalhes.

Como já tratamos, na retomada histórica feita sobre a Assistência Social, 1993 foi um ano de debates relacionados à concepção e redação da LOAS, com a participação de movimentos sociais, técnicos da assistência, pesquisadores, órgãos governamentais e não governamentais, resultando na aprovação da referida lei, em que teve início o processo de construção participativa, por meio de conselhos deliberativos, paritários e nas três esferas do Estado.

O Relatório Anual de 1993 da RFCC apresenta que o ano inicia com a posse de uma nova diretoria e, no conjunto de dados daquele período, é possível observar uma mudança de vocabulário e a implementação de ações que até então não faziam parte do cotidiano da OSC. Nos referimos a utilização de vocabulário como “sistematização do funcionamento dos setores” e ações como à implementação de “plano anual”, de uma “comissão para estudo do estatuto” e da realização de “reuniões de planejamento”. Sugerimos na observação a esses dados que há uma relação com o momento nacional de efervescência do debate sobre à implementação dos conselhos de política pública, pois no contexto dessa política, a linguagem, o vocabulário tem a ver com a materialização da própria política de assistência e sua gestão. Existe, portanto, uma percepção da OSC a tal movimento expressa por meio da utilização de termos.

Naquele mesmo período (1993), existe o registro da contratação de uma assistente social e que esta profissional havia apresentado uma proposta de trabalho que, dois meses estaria em desacordo com o esperado, tendo sido detectado irregularidades. No que observamos, a OSC implementaria na sequência "normas para que se evite irregularidades", não tendo sido encontrados tais registros. Por esses dados, observamos que o plano de trabalho gera incompatibilidade, tendo sido por parte da profissional ou da OSC (o que não nos ficou claro), o fato demonstra que existiu um conflito entre a proposta de trabalho da profissional de serviço social e aquilo que havia de expectativa por parte da OSC.

Ainda que não relatados, compreendemos esse, como uma expressão de diversos outros momentos de dúvida sobre a ação dos profissionais da assistência social (não apenas assistentes sociais) no decorrer dessas 3 décadas. Diante disso, sugerimos que a incompatibilidade esteve

mais relacionada às expectativas da RFCC quanto ao trabalho da funcionária. Como é concomitante a LOAS, podemos interpretar que a discussão quanto à lei pode ter gerado o interesse da OSC em contar com esta profissional, no entanto, não seria ainda como uma obrigação cumprida com a assistência social.

As mudanças no campo das políticas públicas, são gradativas e demoram a ocorrer. Confirma-se aqui o aspecto da dependência de trajetória, em que a política pública impacta a trajetória da OSC em fases e, ainda assim, tais fases estão sujeitas ao momento histórico da OSC, as decisões de gestão e a opção por perceber e participar dos espaços de deliberação dessa política, que até aqui não estavam desenhados.

Nos dados coletados a OSC mantém recadastramento no MEC com certificado de fins filantrópicos (LBA 02/94) o que explicita que nacionalmente este período ainda não contava com a atuação de um Ministério a quem confluía as demandas da rede de política da assistência social. Da mesma forma, é possível perceber que a OSC buscava organizar as suas ações por meio de um regimento interno que orientasse à ação de voluntários quanto à competência dos grupos de voluntários.

Por meio dos dados daquele período é destacado a qualidade do trabalho voluntário e a presença de uma vereadora do município que atuava na coordenação de grupos voluntários da OSC, destinado a atender aos pacientes e que em 1995 teria assumido a presidência da OSC. O referido dado nos mostra a articulação da OSC junto a política representativa e que havia uma pré-disposição à participação no debate do campo político.

A presença atuante da OSC resulta em benefícios importantes para o seu serviço prestado, este que é tido em alta conta, por exemplo, pela Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá³⁰ (FDSM, hoje, Secretaria de Assistência Social), que conforme consta em relatório da OSC, destinou um automóvel Kombi³¹ para transporte de pacientes e se apresentava “sempre dispostos a ajudar, num clima de camaradagem, amizade e respeito”. O mesmo é encontrado na relação com empresários, pelo “apoio logístico e suporte financeiro sempre que necessário”.

Em 1995, na listagem de reuniões das quais a OSC participou durante o ano, apresentam-se que a Presidente da FDSM havia solicitado a “apresentação de nome para representante na LOAS para composição do Conselho Municipal de Assistência Social” (Relatório de atividades RFCC, 1995, p. 10). Estamos diante da primeira composição de COMAS em Maringá, vejamos:

³⁰ Presidente da Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá (FDSM), de 1993 a 2000. De 2001 a 2016 cumpriu 4 mandatos como vereadora eleita no Município de Maringá.

³¹ A Kombi foi doada pela Provopar, atendendo ao pedido da Presidente da FDSM.

Este ano foi importante pois conseguimos nos estabelecer fisicamente (com à sede, no coração do Município); conseguimos alçar vôo para o futuro (ganhando o terreno para a construção da Casa de Apoio, delineando o projeto da casa e efetuando planejamento para sua concretização); e conseguimos nos organizar à nível de prestação de serviços (ampliando o trabalho de prevenção - estendido à coleta, além das palestras, celebrando convênio de cooperação com recursos da comunidade, ampliando o canal de comunicação com a Prefeitura e Secretaria de Saúde, inclusive participando da comissão Municipal da Saúde e da LOAS). (Relatório de atividades RFCC, 1995, p. 13).

No conjunto de dados indicam que são aspectos importantes para a OSC a sua organização de prestação de trabalho e a participação de comissões para debater saúde e assistência. Há uma clara articulação consciente da OSC intencionada à participação na construção da política, ainda que não descrita aqui. Os anos seguintes são de crescentes definições para a política da assistência social, com a edição da Norma Operacional Básica da Assistência Social que faz a exigência de Conselhos, Fundo e Planos em cada município que diferencia serviços, programas e projetos, amplia as atribuições dos Conselhos de Assistência Social, cria Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartite e com a PNAS - Política Nacional de Assistência Social.

Para este período, nos registros da RFCC não existem referências a NOB ou PNAS. No entanto, naquele período a OSC apresenta-se com uma presença de articulação junto à comunidade de política pública, com uma mobilização por ela promovida para que a Câmara de Vereadores aprovasse uma a doação de um terreno, destinado à construção de um hospital do Câncer que seria administrado pela OSC. Essa mobilização demonstra que tanto OSC tinha dúvidas quanto ao serviço prestado, como a política de assistência ainda não havia definido sua fronteira com as demais políticas. Recordamos aqui os estudos de Menicucci (2007), que apresentam a política de assistência à saúde com um processo mais acelerado de construção e quanto ao caráter histórico de construção de uma política pública.

Sugerimos que a OSC era ciente de sua capacidade de mobilização e interferência nas definições da agenda pública, no entanto, não canalizava, exclusivamente, suas atenções ao debate da construção da política de assistência. Temos um processo de construção de uma política pública em curso, haviam agentes da comunidade de políticas públicas envolvidos e em ação para esta definição. Esta definição, tanto para o dia a dia da OSC, quanto para todos os demais agentes daquela política, faz parte de um processo lento, gradativo, permeado de dúvidas e redefinições constantes. Ainda nos dias atuais, demanda análise e debates sobre preponderância de áreas de atuação.

Um episódio que vale a pena destacar é uma quebra no modelo de registros encontrados na OCS, que muda a crescente de informações relevantes para nossa pesquisa. Após um processo eleitoral conturbado³² em que teve uma disputa pela presidência da OSC, a forma de registrar as atividades parece ter se perdido e os relatórios já não se apresentavam mais tão ricos em detalhes. Observe aqui, mais uma perceptiva trajetória da OSC, pelo qual sugerimos que em que os processos de compreensão sobre a política de assistência social também podem ter sido alterados. Esse processo não é uma demanda pela qual apenas a OSC está sujeita a passar. No processo de construção da política de assistência, é constante a mudança de atores que constituem o debate e a esfera de deliberação, seja por uma reorganização dos grupos profissionais natural para as OSCs ou pela mudança de atores políticos presentes nos Conselhos e administração pública.

Outro resquício desse período que nos leva a sugerir essa diferença que as mudanças dos atores podem trazer para o campo do debate da política, pode ser ilustrado pelo fato de que, para as definições de repasse de recursos financeiros às OSCs do município, os gestores públicos exigiam documentações nem sempre exigidas por outros municípios. Consta que por ausência de CGC (Cadastro Geral de Contribuintes)³³ a RFCC deixou de receber recursos naquele período do município de Maringá, no entanto, sua parceria com municípios vizinhos estava mantido. Se a pergunta é: como é possível receber dos municípios vizinhos com a ausência do documento? A resposta é simples, processo de implementação tanto da política de assistência quanto de mecanismos de controle de investimentos públicos estão em andamento. É, de fato, um período de crescente no estabelecimento de normatizações ao Estado Brasileiro.

³² A disputa ocorreu entre a vereadora (que no mesmo período havia sido eleita deputada) e uma ex presidente de mandatos anteriores. A deputada não foi reeleita presidente da OSC e em ata de reunião de diretoria aparece uma discussão sobre a eleição prevista para aquele período e a existência de suas chapas (primeira vez) concorrendo aquela eleição. De um lado a então presidente e deputada e de outro uma ex-presidente. A deputada naquela ocasião apresenta os diversos projetos que está levando em benefício da rede, entre eles a construção da casa de apoio e a ex-presidente rebate dizendo que é bastante prematuro o projeto. Existe, claramente, uma disputa pelo cargo. Uma das senhoras presentes na reunião solicitou direito a fala e destacou o caráter democrático da eleição. A mesma senhora questionou a deputada sobre a possibilidade de não ser reeleita e se isso viesse a acontecer, questionou qual seria sua posição, se deputada manteria ou não os projetos em andamento. A resposta foi positiva quanto à continuidade dos apoios à RFCC. Em reunião seguinte existem questionamentos sobre o processo eleitoral e sugerimos desacordo e descontentamento, que poderia relacionar-se a perda de espaço político que a deputada representava ou à existência de grupos políticos divergentes naquele período, no interior da OSC, ou simplesmente, haveria uma tenção para que à RFCC não se envolvesse em questões políticas. Cerca de 6 meses depois a OSC teve uma intervenção do Ministério Público, relacionado ao processo eleitoral, sob o qual não encontramos registros que nos tragam informações consistentes, sugerimos que algo ocorreu naquele período eleitoral que mudou os processos internos da OSC, perceptível nos relatórios anuais que perdem a sua importância e pela redução de informações existentes quanto à primeira década de 2000. O MP estabeleceu uma nova diretoria para a OSC, sobre a qual não obtivemos informações quanto a origem e relações já pré-existentes.

³³ SGC, que é Cadastro Geral de Contribuintes foi estabelecido em 1964 pelo Ministério da Fazenda para identificar todas as pessoas jurídicas de direito privado em funcionamento no país.

A sugestão que fazemos sobre esse caso, é a mesma relacionada a casos em que os municípios de médio e grande porte estão sempre na vanguarda, seja quanto a informações ou na manutenção de pessoal com capacitação, atentos aos aspectos de legalidade e contando com apoio jurídico em seus processos. Ações mais efetivas dos tribunais de contas e demais órgãos de regulação ganham maior expressão a partir de meados da década de 2000, inclusive com o Tribunal de Contas da União (TCU) do Estado do Paraná, tendo assumido o papel de capacitar gestores públicos e da sociedade civil, sobre os processos de transparência e regulação, o que se considera um ganho exponencial.

Outro achado relevante do campo pesquisado foi um relatório a ser enviado ao INSS sobre o serviço prestado pela rede. Ocorre que a definição quanto à responsabilidade de cada profissional ainda não está clara. Para o referido relatório, seria organizada uma equipe, visto que "não precisará mais pagar para que o escritório de contabilidade faça o relatório, já que está tudo registrado no computador da rede". É parte do processo de definição da responsabilidade de todos os profissionais e isso inclui grupos que até recentemente eram tidos como desnecessário na gestão de OSCs, como é o caso do contador, que na atualidade, responde objetivamente às informações contábeis apresentadas, como balanço com descritivo de atendimentos prestados pela OSCs.

A RFCC continua nesse período com grande presença e articulação no campo político representativo, com destinação de recursos recebida de emendas parlamentares, no entanto, no espaço de debate local, o repasse do recurso é questionado pela Secretaria da Educação do Município (SEDU)³⁴ que objetivava repasse daquele recurso para uma outra OSC³⁵. Sugerimos dois pontos de atenção, sendo o primeiro relacionado ao fato de que no início da década de 2000 a política ainda não tinha desenhos básicos, como uma definição quanto ao órgão que receberia e destinaria o recurso, já que aqui o repasse é feito por Secretaria de Educação e ainda, que as definições deliberativas não mantinham fluxo analítico, já que a referida Secretaria solicitava devolução de um recurso que já havia sido repassado, por meio de instrumento de repasse com uma finalidade que estava em curso.

Observe, a OSC havia recebido recursos públicos para a construção de uma casa de apoio. A Secretaria de Educação questionava este repasse, mas o fez depois do repasse ocorrido, para repassar a outra OSC também de assistência social. A definição da diretoria da RFCC foi

³⁴ O governo municipal naquele período era comandado pelo prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT).

³⁵ Casa de Sião é uma OSC ligada à Igreja Católica, fundada em 1996, que atua com serviços em 3 casas de apoio: Casa Nossa Senhora de Sião, Casa de Missão Sirlei Telles e Casa de Emaús, que desde sua fundação desenvolve trabalho direcionado a família.

por notificar a prefeitura de que o recurso permaneceria com a OSC para a construção da Casa de Apoio. Não encontramos dados sobre o desfecho do poder público sobre esse caso, mas supomos que não ocorreu interposições do município quanto à decisão da OSC.

A construção da Casa de Apoio pareceu-nos um marco na história da OSC, já que após o período de inauguração da Casa em 2003, ocorre uma permanência no formato de acolhimento. Aquele espaço estava destinado a abrigar pessoas da região de atendimento da RFCC, que viessem a Maringá para atendimento médico, realização de exames e tratamento relacionado ao câncer. Esse acolhimento é, até a presente data, realizado de segunda a sexta-feira, com objetivo fundamental da promoção gratuita da saúde, por meio de ações de prevenção, conscientização, informação, acolhimento e apoio às famílias. Apesar do contexto de implementação da política nacional de assistência social, com SUAS, NOB/SUAS e tipificação nacional de serviços socioassistencial, a RFCC não transcreve em seus registros como se dá internamente este processo, mas apresenta indícios de que permaneceu nesta comunidade de políticas públicas a todo o momento, tendo, inclusive, contratos de prestação de serviço com o poder público, conforme verificado nos arquivos, quando é citada a existência de plano de trabalho e relatórios encaminhados à Secretaria de Assistência Social (2006, 2009, 2010, 2013).



Fonte: Google Maps. Online. Acessado em 20 janeiro de 2019.

Em 2010, um ano após o serviço socioassistencial ser tipificado, como ação do serviço social apresenta-se a distribuição de cestas básicas, visitas domiciliares, grupo socioeducativos

e encaminhamentos provenientes do CRAS e Programa Paraná Sem Dor, sendo ações de apoio sociofamiliar. Aqui chama atenção a realização de atendimento à saúde, com critérios estabelecidos pela assistência social, ou seja, a prioridade são as famílias em situação de pobreza, por meio de análise da renda *per capita*³⁶.

Com a ausência de uma tipificação para o serviço realizado pela OSC, o COMAS permanece renovando o cadastro da OSC, bem como aprovando repasse de recursos³⁷, conforme pode ser verificado na súmula da Resolução n.º 004/11, em que à RFCC recebe o número de inscrição 008/2011:

Aprova a inscrição de entidades socioassistenciais não governamentais de Maringá no Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS. O Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS, no uso das atribuições que lhe confere a Lei n.º 8742, de 07 de dezembro de 1993, Leis Municipais n.º 3963, de 24 de novembro de 1995, n.º 7020, de 13 de dezembro de 2005, e Considerando a Resolução n.º 016/2010 CNAS que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal e, Considerando a Resolução n.º 022/2010 COMAS que define os parâmetros municipais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá – COMAS e, Considerando a deliberação em plenária realizada no dia 24 de fevereiro de 2011 [...] Art. 1º Aprovar a inscrição das seguintes entidades socioassistenciais não governamentais de Maringá neste conselho, conforme segue: [...] Rede Feminina de Combate ao Câncer 008/2011 (COMAS, Resolução n.º 004/11).

Por estas informações do período, sugerimos que o diálogo com a Secretaria de Assistência e com o Conselho de Assistência, está fortemente estabelecidos em 2012 e 2013, observado quando da solicitação de esclarecimentos a estes órgãos, por parte da RFCC, sobre o limite de valor liberado para pagamento de pessoal nos convênios³⁸ e a ausência de tipificação ao serviço que realizava, quanto a manutenção de repasse de recursos e cadastro no Conselho.

Nesse momento fica latente a utilização pelas partes envolvidas (OSC e SASC), da Resolução 27, de 19 de setembro de 2011 do CNAS que trata da tipificação e das Resoluções 22 e 23/2013 do COMAS que consideram a ausência de tipificação para “casa de apoio”, que é onde propriamente os serviços da RFCC poderia se enquadrar. Sugerimos que estes foram

³⁶ Nesse período a característica/modalidade do atendimento: apoio sociofamiliar (proteção social básica). Nas metas de atendimento conveniadas com o município, aparece: suprir as necessidades básicas da casa de apoio para os pacientes hospedados, como: alimentação, material de higiene, transporte para as clínicas (RFCC, relatório de atividade 2009).

³⁷ Resolução 30, 33 e 35 do COMAS, que autoriza repasse de recursos com data final em 31/10/2011

³⁸ É referente às resoluções 22/1013 e 23/2013 que apresentam limite de 80% do valor do convênio que pode ser aplicado no pagamento de pessoal.

tempos difíceis tanto para a OSC, quanto para os demais atores da comunidade de políticas públicas, já que o serviço prestado se apresentava como de relevância, proveniente de uma OSC atuante na comunidade e com histórico de interlocução exponencial.

A OSC, por sua vez, apresenta articulação junto à Secretaria e Conselho, em que tem cadeira e oficia esses órgãos com o pedido de recurso – ofício 61/2013 (RFCC). Fica pactuado entre OSC, Conselho e SASC que enquanto perdurar a ausência de tipificação, o repasse de recursos e o acompanhamento dos serviços serão considerados como Serviço de Proteção Social Básica: Casa de Apoio. Ou seja, aqui verificamos os “ajustes” e “encaixes” que foram feitos tendo em vista a permanência dos serviços oferecidos pela RFCC diante de sua não previsão estrita pelas normativas da assistência social. Em outras palavras, não havendo enquadramento previsto pela política para o tipo de serviço prestado por essa organização, tal serviço foi “encaixado” provisoriamente na tipificação disponível.

Até 2014 e 2015 permanece o mesmo cenário e isso incluiu o processo de renovação do cadastro da OSC realizado pelo COMAS, sendo mantido como Casa de Apoio. Nos documentos emitidos pela OSC, como relatórios e planos de trabalho, termos como equipe multidisciplinar, grupos socioeducativos e usuários aparecem e são mantidos os critérios de atendimento a usuários do SUS e a porta de entrada é pelo atendimento da assistente social.

O ano que se apresenta como divisor de águas para o processo de implementação da política de assistência social, de fato na OSC é 2016, quando a renovação de cadastro no COMAS a OSC passa a ter sua ação caracterizada/tipificada como Acolhimento Institucional Provisório, realizado por meio de casa de apoio. Estão presentes nas atas e relatórios analisados termos como: sistema de garantia de direitos, vulnerabilidade social, fortalecimento de vínculos familiares e sociais, violação de direitos socioassistenciais, grupo socioeducativo para tratar do serviço desenvolvido.

Essa foi considerada uma conquista expressiva para a OSC, que para a Política Nacional de Assistência Social, que ainda que não tenha tipificação descritiva para a ação que a RFCC realiza, por meio da resolução do COMAS, reconhece o “Serviço de Acolhimento Institucional Provisório de pessoas e de seus acompanhantes, que estejam em trânsito e sem condições de auto sustento para tratamento de problema de saúde – Casa de Apoio (este serviço possui caracterização a nível municipal, aprovada pela Resolução nº 11/2016 do COMAS)”. Percebe-se aqui um movimento fortalecido visto a existência de muitos debates (por relato da atual gestão) e uma insistência expressiva da equipe de profissionais da OSC foi decisivo para a materialização desta resolução.

Encaixes, ajustes e impactos recíprocos configuram este momento. Um achado do processo de análise da trajetória dessa OSC, que impacta não apenas a sua atividade, mas pode orientar outras organizações que ainda não receberam esta mesma “tipificação local” e ainda, influenciar as demais camadas de discussão e deliberação sobre a política pública de assistência social.

Vale ressaltar que na última versão da Tipificação de Serviços Socioassistenciais, publicada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2014, consta tipificado o serviço de Acolhimento Institucional Provisório, no entanto, o serviço de acolhimento para “pessoas e de seus acompanhantes, que estejam em trânsito e sem condições de auto sustento para tratamento de problema de saúde – Casa de Apoio”, não se encontra contemplado.

Este debate, segundo a gestora Ametista, tem sido levado pela OSC aos encontros nacionais de organizações de assistência a pessoas com câncer, como é o caso da Confederação Nacional de Instituições de Apoio e Assistência à Criança e ao Adolescente com Câncer (CONIAC), nos quais à RFCC tem marcado presença.

Consideramos de tamanha relevância este fato e aqui poderíamos investigar sob dois aspectos: o movimento ocorrido no município para esta tipificação, partindo do estudo realizado pelo COMAS, os embates e divergências de opiniões, a segurança jurídica pela qual se estabeleceu a decisão; e um segundo aspecto e não menos importante, investigar o que significa para a política nacional, que é descentralizada, a existência da ampliação e redesenho de um tipo de serviço e a tendência de ampliação da tipificação para contemplar áreas ainda não inclusas.

Para ampliar ainda as possibilidades de análise que a comunidade de políticas públicas pode desenvolver sobre as deliberações locais, como a política está em constante processo de melhoria, se faz importante perceber como é a interpretação de órgãos fiscalizadores do repasse público, como é o Tribunal de Contas, para organizações cujo serviço ainda está em processo de definição no contexto nacional. Até o presente momento, do que temos percebido, não existem questionamentos desses órgãos de controle. A própria política se auto regularia e no contexto analisado, tanto RFCC como Município de Maringá, não receberam quaisquer questionamentos. Esse é aspecto relevante quando pensamos o processo de definição do que aqui chamaremos de jurisprudência da comunidade de política pública e seus atores.

Elemento importante da entrevista com a atual gestão (não encontrados registros na OSC) é que desde 2009, a organização ocupa assento no COMAS - Conselho Municipal de Assistência Social, incessante para manter seu serviço reconhecido como de assistência social,

já que não oferece serviço médico, mas está destinada a apoiar a qualidade de vida do paciente e seus familiares³⁹; a organização ocupou a cadeira de vice-presidente e presidente do COMAS no último mandato (2015-2017).

Também segundo a atual gestão, a OSC manter registro junto ao COMAS é fruto de uma rotina estabelecida de resistência nos últimos nove anos, de presença atuante naquele Conselho e questionamentos intensos da entidade para com o Conselho e vice-versa, quanto à condição de suas ações. Consideraremos aqui estas informações, ainda que não as tenhamos encontrado nos documentos analisados.

Outra informação singular é que a OSC mantém CEBAS (Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social)⁴⁰, mas também mantém atividade junto a Secretaria de Saúde⁴¹ e cadeira nos Conselhos de Assistência e Saúde, sendo a assistência a área preponderante. Ainda assim, nos documentos encontrados, não há referência significativa de ações junto ao Conselho de Saúde⁴².

Para esta pesquisa, não direcionamos estudos em nível nacional sobre como acontecem o ajuste de atividades das OSCs para que definam as suas atividades de preponderância e se estas são pressionadas, orientadas ou fazem escolhas. Um questionamento importante quanto a relação, por exemplo, de outras Redes Femininas e outros Conselhos de Assistência.

Na mesma perspectiva, é relevante e possível para outras pesquisas, verificar mesmo em Maringá, como o COMAS tem tratado do caso de outras OSCs que, por exemplo, se apresentam mescladas entre assistência social e saúde. O debate em Maringá, persiste relacionado ao caso do acolhimento a dependentes químicos e ao apoio a suas famílias, que se entendem caracterizados como sendo de assistência social, no entanto, são questionados pelo COMAS, confluindo para um longo debate e ausência de classificação daquelas atividades. Estariam todas as comunidades terapêuticas, de todas as localidades do país no mesmo impasse? Como o cenário nacional percebe e articula esta realidade?

Ainda que em toda a sua trajetória não tenhamos evidências nos registros documentais estudados, as reais contribuições da RFCC junto à política pública de assistência social, está

³⁹ Serviço de Acolhimento Institucional Provisório de pessoas e seus acompanhantes, da Proteção Social Especial de Alta Complexidade. A instituição é inscrita neste Conselho desde 02 de abril de 1998, sob o número de inscrição “008” (oito). Informações disponíveis no website da Rede, acessado em 19 de abril de 2018.

⁴⁰ Informações retiradas do MAPA das OSCs do IPEA: disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/visualizar-osc.html#/676558>, acessada em 10 de agosto de 2018. Entidade portadora do Certificado emitido pelo CNAS passa a ter condições para requerer benefícios concedidos pelo Poder Público Federal, dentro de sua área de atuação. Em especial, destacamos a isenção da quota patronal junto a Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB.

⁴¹ Projeto em parceria com o Instituto MC Donald’s chamado “Terapia da Vida”, que tem entre as atividades a capacitação de agentes das UBSs do Município, para o diagnóstico precoce de câncer infante-juvenil.

⁴² Informações obtidas por meio de relatos da atual gestão, não sendo possível pelos relatos e pela ausência de documentos nos arquivos estudados, identificar períodos e ações naquele Conselho.

consolidado no discurso e na ação da atual gestão, a escolha feita por permanecer na assistência social, à participação nos Conselhos e a profissionalização da gestão, que nesse contexto têm sido essencial.

As decisões tomadas no decorrer da trajetória, levaram a OSC de um quadro com 26 voluntários em 1984, para o quadro de 22 funcionários⁴³ (assistente social, gestor financeiro, assistentes administrativos, farmacêutica, psicóloga, pedagoga, recepcionista, gestor para voluntários, cozinheira, serviços gerais e motoristas) e mais de 100 voluntários⁴⁴ em 2018. As contratações são estabelecidas, segundo a gestora, com base na necessidade apresentada pela política, a capacidade financeira, o planejamento anual da OSC e as oportunidades de desenvolvimento que surgem no decorrer do ano⁴⁵.

Entre as ações recentes da RFCC, frente a atuação na comunidade de políticas públicas, está sua participação na Associação Maringaense de Organizações da Sociedade Civil (AMOSOC)⁴⁶, como membro efetivo. Esta AMOSOC congrega atualmente 12 OSCs de Maringá, como um espaço de articulação, empoderamento, *advocacy* e capacitação do segmento das OSCs, em uma pauta comum, fortalecendo sua capacidade de articulação e defesa de uma agenda pública conforme interesse comum do coletivo das organizações.

O ano de 2017 é um marco para a história da RFCC em seu relacionamento com a política de assistência, quando por convite da Gestão Municipal, a gestora da OSC à época, assume a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania do Município. Cabe ressaltar que a referida gestora da OSC atuou por 14 anos como voluntária da RFCC e desde 2009 estava à frente da OSC como gestora institucional.

Em seu discurso de posse para a Secretaria de Assistência Social, ao qual pudemos presenciar, ressaltou sua missão de atuar em defesa das organizações da sociedade civil, que denominou de terceiro setor, e que sua presença na administração era técnica e não por influência ou interesse político. Sugerimos que frente ao histórico da OSC, sua nomeação é resultado da trajetória, das escolhas das gestões, da definição pela participação na prestação de serviço de assistência social e certamente, da posição de articulação dessa OSC junto a comunidade de políticas públicas.

⁴³ Informação disponível em <https://mapaosoc.ipea.gov.br/visualizar-osc.html#/676558>. Acessado em 05 de agosto de 2018.

⁴⁴ Informação obtida com a atual gestora, Ametista.

⁴⁵ Propostas de parceria que pedem equipe específica, como por exemplo um edital de financiamento de projeto da iniciativa privada ou ainda da esfera governamental, citando o exemplo do programa do Governo do Estado do Paraná, Nota Paraná, que surgiu em meados de 2016 e a OSC vislumbrando ampliação de captação de recursos, contratou quadro profissional específico para captação das notas e cadastro das mesmas no site do Governo do Estado/Secretaria da Fazenda.

⁴⁶ AMOSOC – Associação Maringaense de Organizações da Sociedade Civil.

3.1.3 Linguagem e serviço

A análise documental da RFCC nos leva a percorrer um caminho que parte de uma definição de serviço, em dezembro de 1983, destinada a apoiar ao “portador de câncer, pessoas sofredoras, indigentes, esquecidas pela sorte” ao papel assumido enquanto Política Pública de Assistência Social (2016) como “ Serviços de Acolhimento Institucional Provisório de pessoas e de seus acompanhantes, que estejam em trânsito e sem condições de auto sustento para tratamento de problema de saúde”.

Nos diversos documentos estudados, é perceptível que o discurso da OSC sofre alteração, mediante as normativas da assistência social. Em ata de 19 de junho de 2000, por exemplo, apresenta-se que o "O objetivo é atendimento médico, palestras, atendimento psicológico e visita aos pacientes". Já no ano seguinte, apresenta-se “atendimento psicológico, médico, enfermagem, farmácia, clínica de oncologia, internamento” como prestação de serviço e em 2003, em uma definição que hoje é de grande relevância, apresenta-se como uma organização da sociedade civil de interesse público que assume os princípios da administração pública para suas ações, norteado como base na Assistência Social.

Este é um quadro descritivo complexo para as organizações e configura-se como um posicionamento ou auto definição de vanguarda, considerando a realidade das OSCs naquele período histórico. Ainda hoje é comum que as OSCs sejam concebidas como ONGs ou entidades, sendo um longo caminho em busca de identidade, que é confirmada por ocasião do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil⁴⁷, em 2014.

Ainda assim, o que objetivamos neste estudo parece mais evidente quando observamos os relatórios encaminhados à SASC em 2006 e 2009, onde se apresenta como dados sobre casa de apoio, atendimento ginecológico, atendimento psicológico, fisioterápico, nutricional, de enfermagem, transporte de paciente, doação de alimentos, doação de medicamentos e da atuação de voluntárias. Ou seja, observa-se que os relatórios passam a demandar a apresentação de detalhes do serviço ofertado, presta-se a medir impacto e ser condição para a permanência da OSC em atividades da vida política da OSC.

⁴⁷ O Marco Regulatório é uma agenda pública, sob a qual são objetivadas, de forma ampla, o aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional, que estão relacionados às OSCs e as parceiras dessas com o Estado. São considerados 3 eixos: Contratualização com o poder público; Sustentabilidade e certificação; e Conhecimento e gestão de informações. As pautas dessa agenda caminharam bastante no primeiro mandato da presidente Dilma (PT), com a implementação da Lei 13019/2014 que estabelece as normas de parcerias entre ente público e OSCs.

Conforme já tratamos, a ação da RFCC não é tipificada nacionalmente e seu modelo de serviço não se enquadra no já assimilado como serviço de proteção social básica para o qual os relatórios de 2013 estavam configurados (casa de apoio). Entretanto, ainda que não tenhamos encontrado registros que deem conta de apresentar como é a percepção da OSC quanto a este período, em seu discurso⁴⁸, a partir dessa fase, paciente passa a ser denominado “usuário”; doações e atendimento às famílias como “apoio sociofamiliar” e “grupos socioeducativos”; equipe passa a apresentar-se como “multidisciplinar”.

Diante desse crescente de impactos da política na assimilação do perfil do serviço à OSC, em 2016 observamos um ganho exponencial no diálogo entre OSC e política pública. O tipo de serviço em âmbito municipal está caracterizado como “Serviços de Acolhimento Institucional Provisório de pessoas e de seus acompanhantes, que estejam em trânsito e sem condições de auto sustento para tratamento de problema de saúde – Casas de Apoio no Município de Maringá, Paraná” (COMAS, Resolução nº 11/2016).

A OSC se percebe e quer se afirmar como de assistência social. Os resquícios da história de atendimento médico, de preventivo ao câncer não desaparecem em um estalar de dedos conforme está claro no processo histórico, é a dependência da trajetória posta num movimento de definições da política pública, presente na mudança de discurso que acima destacamos.

A única missão a qual a RFCC estabelece nos documentos analisados é a de “prover qualidade de vida, enquanto houver vida” (Estatuto Social, 2016), que se encontra descrita nas duas últimas edições do Estatuto Social, constando, anteriormente, apenas os objetivos da OSC. Ao relatar essa missão, a atual gestão remete ao direito do paciente e sua família de ter seu processo de tratamento e cuidado médico com qualidade e com algumas condições que lhe garantam algumas certezas e isso, em seu relato, está incluso à certeza de um teto, da alimentação e do acesso à medicação necessária para seu tratamento, enquanto cidadãos com direitos.

Perceba-se a profunda diferença entre a concepção que inaugura a ação da RFCC, que apresenta o público alvo como pessoas sofredoras, esquecidas pela sorte, indigentes (Estatuto Social de 1983), com a atual concepção (Estatuto Social de 2017), definida como atendimento a pessoas com câncer e suas famílias em situação de vulnerabilidade social e/ou econômica e a população infanto-juvenil com câncer e/ou doenças raras, podemos compreender o impacto dessas correções sobre a linguagem (vocabulário) percebidas no decorrer do tempo.

⁴⁸ A atual gestão encontra na definição presente na Resolução 11/2016 sua ação contemplada.

Atualmente, 10% dos pacientes atendidos pela Rede sobrevivem à doença, considerado um quadro positivo, visto que o diagnóstico precoce ou as condições de vida dos usuários estão aquém das expectativas que garantem êxito nos tratamentos.

De fato, ainda que a linguagem e a tipificação do serviço tenham desempenhado um papel fundamental no sentido de apoiar a garantia de direito do cidadão à saúde, as ações da RFCC mudam ao passo em que não mais atua com assistencialismo e como agente da execução de coleta de exames preventivos nas mulheres (realizado durante um período de tempo em que estiveram próximas às ações da UBS), mas permanece com suas visitas domiciliares, com a doação dos alimentos e remédios (os inexistentes na Rede Básica de Saúde) e acrescenta-se aí a interferência nas obrigações do Estado (SUS - gratuidade, universalidade e integralidade) quanto a medicações especiais, quando se orienta a intervenção do Ministério Público. Com estes aspectos, inferimos que a OSC interfere e media a relação entre Estado e a garantia dos direitos do cidadão.

Ainda que tipificada na assistência social, os dados relacionados às ações da RFCC indicam sua atuação junto às UBSs com a capacitação de técnicos sobre diagnóstico precoce do câncer infanto-juvenil. Os recursos dessa ação são provenientes de parceria entre a OSC e o Instituto Ronald McDonald.

As políticas públicas para a implementação de suas responsabilidades desenharam as suas áreas de atuação e suas competências. Casos como o da RFCC servem de contribuição no que se refere ao feedback frente a padrões estabelecidos, diálogo e fluxo de relações entre as políticas em suas áreas. Conforme objetivado pelo processo de análise em *path dependence* em que o tempo, a sequência de eventos e processos são importantes elementos que contribuem para a análise dos fenômenos, aqui em especial das relações entre as políticas públicas e OSCs.

Relacionamos também ao já apresentado no capítulo I, em que Skocpol e Pierson (2002) ressaltam o feedback de sistemas políticos que tem por objetivo padrões específicos para o futuro como aspecto de grande relevância. Quando há plano de futuro previsto, há uma dependência na trajetória percorrida e ao mesmo tempo, há influência da trajetória no resultado obtido⁴⁹.

Conjecturamos, portanto, que aprofundar o diálogo entre a saúde e assistência, na perspectiva de preservar ações confluentes, revela-se como uma oportunidade ao cumprimento

⁴⁹ Skocpol e Pierson (2002) indicam que o institucionalismo tem uma importante contribuição aos estudos empíricos, tendo em vista que levam o tempo a sério, o que é propício para perceber as transformações, os processos estabelecidos, as variações no percurso do tempo, os efeitos combinados na interação entre instituições e os processos. Agenda pública, argumentos temporais e atenção a contexto e configuração são importantes para compreender governos, a política e as políticas públicas.

do objetivado pelo Estado frente ao cidadão que está desenhado como cidadão de direito, na Constituição Federal de 1988. A própria política de assistência social, exige um diálogo com a saúde, no compartilhamento de dados e na garantia dos acessos às duas políticas concomitantemente. Não obstante, observamos a análise das organizações como uma oportunidade para reconhecer as ações dos seus atores, que puderam ser identificados e tiveram suas ações qualificadas, frente aos interesses junto aos seus grupos e na política pública em questão (KINGDON, 2006).

No conjunto dos dados e informações é possível conjecturar que a RFCC, em mais de 3 décadas de história, configura uma OSC de expressão e fortemente atuante na comunidade de políticas públicas. Vem impactando a tomada de decisão junto à política pública de assistência social, em um nível elevado. Sua atuação objetiva a esfera municipal, que é, de fato, onde a política pública se materializa. A política de assistência social se constitui em um movimento do micro (conselhos municipais, conferências municipais, secretarias municipais, comunidades locais de políticas públicas, OSCs) para o macro (conselho nacional, conferência nacional, secretarias de Estado e Ministérios, confederações de OSCs) e se concretiza no movimento inverso, do macro para o micro, onde a política acontece e é validada, demandando novo fluxo do micro para o macro.

A presença da OSC em grupos, o desenvolvimento de alianças políticas, o seu estímulo em pertencer a política de assistência social, a intensa participação de mulheres nesse ambiente⁵⁰ estando inclusive a frente de espaços decisórios como o COMAS e SASC, é reflexo de uma história permeada de decisões que impactaram o passado, impactam o tempo presente e prospectam o futuro, aspecto próprio da dependência da trajetória .

3.2 OSC 2: LAR ESCOLA DA CRIANÇA DE MARINGÁ

As informações que apresentamos nesse primeiro momento, foram colhidas com base em entrevista semiestruturada e realizada com a gestão⁵¹ da OSC, bem como a partir de informações colhidas no histórico da mesma que encontra-se disponível em sua página na internet⁵².

⁵⁰ A RFCC tem uma história protagonizada por mulheres que influenciaram e influenciam o campo político. Nos interessa aprofundar em estudos futuros esta questão.

⁵¹ Azurita e Nióbio são nomes fictícios atribuídos às entrevistadas.

⁵² Página na internet: www.larescola.org.br

3.2.1 Breve histórico

Esta organização é uma associação que foi idealizada por D. Jaime Luiz Coelho⁵³ e fundada pelo Clube da Amizade de Maringá⁵⁴ em 1959 e inaugurada em 1963. À época constituía-se como internato, destinado ao atendimento de meninos órfãos. No final da década de 1970 inicia o acolhimento também de meninas. Já na década de 80 reestruturou o seu modelo de serviço e passou a atender como semi-internato, local em que os atendidos da OSC permaneciam durante o dia e retornavam à noite para suas famílias. Esta alteração no modelo do serviço, conforme consta no histórico, é atribuída ao preconizado no ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990), sobre o direito da criança e do adolescente de ser criado e educado em ambiente familiar.

Naquele período as crianças órfãs que estavam abrigadas foram encaminhadas às suas famílias e, quando estas não eram localizadas, as crianças eram encaminhadas a outras instituições. Sugerimos que a OSC se mantinha atenta aos ambientes de articulação e prospecção da referida lei (ECA), já que as mudanças no serviço prestado ocorreram concomitantemente ao período em que tanto o ECA, como a CF de 1988, eram concebidas.

No histórico da OSC não constam informações quanto ao período de vai de 1990 a 2004 e, conforme informações da entrevista com Azurita e Nióbio, diversas foram às ocorrências de mudança, desde o tipo de permanência das crianças e adolescentes na organização até a informação de que a OSC atuou de maneira integrada com a política de educação. Durante a análise documental, estas informações serão aprofundadas.

Está evidenciado no histórico que a OSC esteve atenta às transformações propostas no processo de implementação da política nacional da assistência social, que segundo dados da entrevista relacionam-se a ajustes frente às exigências da política de assistência.

No que se refere a participação e deliberação na comunidade de políticas públicas, a OSC mantém registro ativo no COMAS e CMDCA, tem sido cadastrada nesses conselhos desde que os mesmos foram estabelecidos no Município de Maringá. A organização teria participado de todas as Conferências Municipais de Assistência Social e de etapas regionais dessas Conferências, ocupando cadeira de conselheiro no COMAS a partir de 2013 e no CMDCA

⁵³ Bispo da Igreja Católica que atuou na arquidiocese de Maringá de 1956 a 1997 e, entre os feitos desse período, participou da fundação de diversas OSCs da cidade.

⁵⁴ Clube de senhoras, cujos esposos eram de Rotary Club, de Lions, empresários e políticos.

desde 2006. É associada da AMOSC, participa de reuniões e fóruns de debate local sobre a implementação da lei nacional de aprendizagem⁵⁵.

Após a tipificação dos serviços sócio assistenciais de 2009 a OSC infere que reduziu, significativamente, o número de atendidos, tendo em vista que o corpo técnico envolvido para aquele atendimento, considerando NOB-RH e a tipificação do nacional, deveria contar com o dobro de integrantes que dispunha. Segundo dados do histórico, a OSC ao assumir a assistência nos moldes tipificados, passa a perceber melhor os custos da execução do serviço prestado, analisando, inclusive, que o repasse de recursos pactuada com o poder público para a prestação de serviços, compreende cerca de 50% dos custos diretos das ações pactuadas. O déficit desse atendimento é sempre corrigido por ações de captação de recursos da OSC, como eventos e outras parcerias com iniciativa privada.

Na atualidade, o Lar Escola atende cerca de 450 crianças e adolescentes através do Serviço de Proteção Social Básica, pelo serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, em projetos de Defesa e Garantia de Direitos e pela Lei Aprendiz Legal. Sugerimos que a capacidade financeira regulou a capacidade de prestação de serviço da OSC, sendo que este modelo de serviço foi desenhado no processo de implementação da política nacional de assistência social. Em outras palavras, ao passo que a política vai sendo desenhada, a OSC é impactada e toma decisões sobre a prestação de serviço, baseada na capacidade financeira e não, necessariamente, pela demanda que lhes é apresentada.

3.2.2 Organização interna

Ao iniciarmos a análise documental do Lar Escola encontramos uma variedade maior de documentação, sendo basicamente, 6 tipos de arquivos de documentação: Documentação do Clube da Amizade, como Álbuns fotográficos e fotocrônica; estatutos, balanços contábeis, de parcerias público/privadas e de gestão de pessoas; atas de reuniões de comitê de gerenciamento, de diretoria jurídica e de ofícios enviados e recebidos; arquivo de atendimento da assistente social e coordenadora pedagógica; arquivo de relatos históricos (gravados e compilados) dos fundadores e primeiros dirigentes da OSC.

Ocorre que nos deparamos com uma difícil tarefa de escolher quais desses documentos de fato nos atenderia no processo de análise ao qual nos propomos e então optamos por solicitar vistas as atas de diretoria e comitê de gerenciamento, planejamento estratégico, estatutos,

⁵⁵ Lei 10.097 – Aprendiz Legal.

regimento interno e aos relatos gravados dos primeiros dirigentes. O entendimento é que estes documentos estariam mais próximos daqueles encontrados na pesquisa com a RFCC, o que nos daria equilíbrio para analisar os achados da trajetória dessas duas OSC.

Para melhor compreender o contexto encontrado nos dois campos de pesquisa, ainda que tenhamos determinado um T1 e um T2, encontramos um processo de dependência da trajetória que nos impedia de compreender o contexto do final da década de 80, sem uma visita complexa à trajetória anterior das OSCs. No caso do Lar Escola, tivemos uma necessária, porém difícil tarefa de percorrer uma trajetória desde 1959 com informações fragmentadas. Consideramos um exercício bastante rico para nossa pesquisa, bem como para a própria OSC.

Sobre a origem do Lar Escola, conforme já apresentado, foi fundado no final da década de 50 e inaugurado em 1963 e se caracterizava como uma ação do Clube da Amizade de Maringá, que era composto por esposas de diretores da companhia de melhoramentos norte do Paraná, dos primeiros empresários da cidade e de políticos, que compunham também Rotary Club e Lions. As associadas do Clube da Amizade realizavam encontros para chás e bingos recreativos. O ano era 1959 e os desafios para esta ação de fundar uma obra social fora lançado às mulheres pelo então arcebispo da cidade na época. Ele entendia como sendo uma necessidade da cidade o atendimento a crianças que viviam a pobreza e o abandono⁵⁶. Depois de várias participações provocativas do arcebispo nas reuniões do Clube da Amizade, em 1959 foi fundado o Lar Escola da Criança de Maringá.

As senhoras do clube da amizade foram responsáveis por providenciar um espaço físico para a OSC⁵⁷, buscaram os recursos necessários para a construção do prédio. Foram cinco anos de arrecadação financeira em chás, promoções beneficentes e recebimento de doações, e 1963 a OSC iniciou suas atividades. Um destaque ao fato de que a inauguração ocorreu em 10 de maio data em que se comemora o aniversário da cidade. Sugerimos que a escolha da data configura uma espécie de presente à cidade e, apresenta indícios, da influência no ambiente

⁵⁶ “Quando eu cheguei a Maringá em 1957 encontrei aqui muita gente que vinha de todos os lugares, pioneiros, gente pobre que chegava, querendo alcançar a vida em segmento, então eu encontrei na cidade crianças jogadas, quase jogadas pela rua. Os pais pobres procurando trabalho. Aí veio a ideia de reunir essas crianças. E havia entre nós um grupo de senhoras que pertenciam ao clube da amizade. Elas frequentavam um hotel perto ali da catedral toda semana, havia um encontro delas e eu pedi se poderia fazer parte do clube da amizade. Disseram: “Não, aqui é só mulher, homem não entra aqui”. Mas como eu conhecia já algumas senhoras que pertenciam ao clube, elas disseram: “Vamos procurar arrumar abrigo para essas crianças, uma escola para essas crianças”. E elas se entusiasmaram. Então a grande ideia do Lar Escola foi de ver essas crianças andando pela rua e depois aquelas senhoras [...]. Assim foi fundado o Lar Escola da Criança.” Relato de D. Jaime Luiz Coelho, 2009, áudio arquivo do Lar Escola.

⁵⁷ O terreno da primeira estrutura física da OSC foi doado pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná já em 1960 e outros terrenos incorporados a este, foi doado pela Prefeitura do Município de Maringá na década de 70 e uma terceira parte foi doada por um casal de benfeitores na década de 80.

político e social em que atores daquela obra estariam inseridos. Este presente à cidade seria um passo promissor na solução de uma problema que se apresentava⁵⁸.

A OSC abrigava nesse período crianças do sexo masculino, abandonadas e órfãs, em regime de internato. Após a inauguração da OSC as senhoras do clube eram responsáveis pela sua manutenção financeira. Como o nome sugere, a instituição deveria ser como um Lar para aquelas crianças e para realizar o serviço de atendimento diário a elas, o arcebispo buscou por congregação religiosa do ramo feminino.

Nos primeiros 10 anos de funcionamento o Lar Escola recebeu 3 diferentes congregações de religiosas. Nos pareceu um período difícil para a organização do serviço, no que se refere a definir o papel das religiosas, do arcebispo e das senhoras do Clube da Amizade⁵⁹. Os ajustes, nesse contexto eram internos e não sofriam interferência de uma política pública.

Sobre o contexto externo a OSC manteve sua documentação organizada, visto que encontramos para este período, expedido o Título de Utilidade Pública Federal, concedido em novembro de 1963. Sugerimos a existência de uma interlocução da OSC junto ao poder Público Federal para a concessão do título, pois à OSC havia sido inaugurada naquele mesmo ano. Consideramos que tenha sido um rápido processo, no entanto, não temos informações sobre como seriam os prazos e exigências regulamentares daquele período.

Referente ao Registro no Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), este foi expedido 3 anos depois, sendo que naquele período, esta declaração era emitida para fins de recebimento de subvenção e era renovado a cada 2 anos. O registro se manteve contínuo e ininterrupto, até que essa atividade passou a ser realizada junto ao Conselho Nacional de

⁵⁸ Impressões nossas, já que não foram encontrados relatos e registros que confirmem esta vertente de pensar a inauguração da OSC.

⁵⁹ “O grande desafio: de um lado as crianças necessitadas, de outro lado às senhoras grã-finas que tinham seu clube da amizade. Então unir essas duas coisas não foi fácil. Primeiro pedimos a companhia de terras o terreno, depois foi construído o primeiro pavilhão que abrigava os meninos. Uma grande dificuldade: encontrar pessoas que pudessem tomar conta dessas crianças. Foi quando eu chamei para cá as irmãs vicentinas, que cuidavam do albergue e irmãs de São Vicente de Paulo. Elas foram tomar conta do lar escola, eram só meninos, um grupo de meninos e só essas irmãs tomando conta. E o interessante é que as senhoras grã-finas se metiam lá na cozinha e queriam tomar conta da cozinha, ensinando as irmãs, querendo ensinar a irmãs a cozinhar. Um dia eu cheguei lá e estava uma senhora com a panela na mão, tampa da panela na mão. “Tem que ser assim, tem que ser assim”. “Senhoras, as senhoras vão tomar conta da cozinha, as irmãs vão embora daqui e as senhoras tomam conta do Lar Escola.” “Não, não, não”. “Ou as senhoras saem da cozinha ou as senhoras vão tomar conta do Lar Escola.” E assim começou um trabalho de entrosamento maior com essas senhoras, mas elas continuavam com aquela implicância com as irmãs vicentinas. As irmãs disseram: “Dom Jaime é impossível continuar dessa maneira, nós não ficamos mais.” E desistiram e foram embora. Aí eu arranjei outras irmãs, as irmãs do Santo nome de Maria, que tem aqui o colégio Santo Inácio e a casa delas também. Elas disseram: “Vamos ficar um pouquinho de tempo para ajudar, mas não vamos aceitar isso [...]”. Ficaram pouco tempo essas irmãs e foram embora também. Depois eu fui chamar as irmãs atuais, essas que estão lá agora e foi a nossa sorte.” (Relato de D. Jaime Luiz Coelho, 2009, áudio arquivo do Lar Escola.).

Assistência Social⁶⁰ e os Conselhos Municipais de Assistência Social no final da década de 90, já no processo de implementação da política nacional de assistência social. O CNSS era um órgão do Serviço Público do Governo Federal, submetido ao Ministério da Educação e Cultura.

Cerca de 5 anos depois, é expedido o Título de Utilidade Pública Estadual e sugerimos que para o contexto de atuação da OSC, a ausência do referido título até aquele período, não interferia na organização interna da OSC e prestação de serviço, no entanto, sugerimos que a busca pelo título teve relação com o fato de que naquele período o governo do Estado do Paraná, passa a ter parceira com a OSC, para o acolhimento de crianças e adolescente. Na concessão do título em 1968, apresenta-se como justificativa:

O Lar Escola da Criança de Maringá destina-se a receber crianças até 14 anos de idade, órfãs, abandonadas, expostas, desvalidas ou por qualquer modo necessitadas de assistência, sem distinção de quaisquer espécies, salientando ainda que, esta entidade, vem já há muito tempo prestando relevantes serviços à comunidade de Maringá (Utilidade Pública Federal – Lar Escola, Lei 5885/ de 28 de junho de 1968).

Na análise documental não foi possível perceber se havia um empenho da OSC ou do Governo do Estado nos processos de certificação do Lar Escola, no entanto, em 1970 é concedido à OSC o Certificado de Registro junto ao Governo do Estado do Paraná, emitido pela Secretaria da Saúde e Bem-Estar Social, em sua divisão de Organização da Comunidade, por meio do Instituto de Assistência ao Menor. A atividade da OSC naquele período era classificada, para fins de licença sanitária (1974 e 1976) como ação no “ramo de assistência ao menor” e posteriormente (1988), classificada entre as OSCs com atividades “culturais, educacionais e científica”⁶¹. Estas informações têm convergência com nossa sugestão quanto a intenção de desenvolvimento de parceria entre OSC e Estado para o serviço de abrigo.

Consideramos uma forte atuação da OSC junto ao governo do Estado, confirmada pela análise documental que dá conta de que no final da década de 70, quando o Lar Escola também passou a abrigar meninas, havia no Lar Escola um prédio que estava cedido por meio de convênio ao governo do Estado⁶², onde funcionava uma escola estadual que atendia tanto

⁶⁰ O Certificado do Conselho Nacional de Assistência Social passa a ser demandado pelo CNAS junto ao Ministério da Previdência e Assistência Social, e a partir do primeiro mandato do Governo Lula (PT), junto ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.

⁶¹ Encontramos documentos datado de 27 de junho de 1975 e posterior, em 26 de março de 1976, bem como um Certificado de Registro junto ao próprio Instituto de Assistência ao menor, datado de agosto de 1979.

⁶² “Eles eram divididos todos por quartos, os menores, os médios e os grandes, porque havia alguns que estavam no berço ainda, eram divididos por idade e a escola funcionava na área ali em cima. Era uma escola estadual, o prédio cedido pelo Lar Escola, onde o estado nunca havia pagado nada, nem água, nem luz, nem aluguel nada, só em troca das crianças que estudavam, havia alunos fora os que moravam no Lar Escola, isso era alguma de

crianças e adolescentes internos, como outras crianças moradoras da região⁶³. A parceria foi encerrada em 1978, quando da construção do Colégio Estadual Maria Balani Planas, nas proximidades da OSC⁶⁴.



Fonte: Acervo Lar Escola - década de 70.

Uma nova configuração ao serviço da OSC tem início em 1973, quando a sua administração é confiada pelo arcebispo às Irmãs da Congregação Religiosa das Murialdinas de São José⁶⁵, provenientes da cidade de Caxias do Sul - RS. Sugerimos que esta nova configuração estaria relacionada a filosofia de atuação dessas religiosas, já habituadas ao atendimento de crianças e adolescentes e sua articulação junto a outros grupos de atenção à infância. Consta na trajetória do Lar Escola, que por articulação das religiosas Murialdinas, em

importante da época. ” Fragmento do relato de Ir. Maria Baldissera, presidente do Lar Escola de 1980 a 1983, áudio arquivo do Lar Escola..

⁶³ A Seção Convênio (Decreto 020602 - 5/7/70) que criou a Casa Escola. O Governo do Estado do Paraná, por meio deste convênio, funcionava nas dependências da OSC, sem nenhum custo ao Estado, que dispunha de funcionários para o atendimento (em 1976) de 320 alunos matriculados, em turmas de 1 à 4ª série do 1º grau. O espaço cedido dispunha de 7 salas de aula, sala de diretoria, de orientação pedagógica, sala de professores, 6 banheiros e um pátio coberto. A estrutura atendia “alunos órfãos e alunos externos, provenientes de um meio pobre e carente” (ofício para à Secretaria de Estado dos Negócios da Educação e Cultura, 27/09/1976).

⁶⁴ O referido colégio a partir de 2013/2014 funciona como escola de soldados da Polícia Militar do Estado do Paraná.

⁶⁵ “Então fomos tomar café com D. Jaime, conversamos, falamos do convênio que deveria ser feito e depois retomamos para cá 15 para 2 da tarde e 2 horas já havia uma reunião da diretoria do Lar com as irmãs que iriam assinar o convênio, aí depois eu lembro que fiquei digitando o tal de contrato e fomos assinando. Nós praticamente não enxergamos nada, só os meninos numa sala, nós não vimos nada do que tinha aqui dentro, depois à tardinha no dia seguinte é que conseguimos andar, aí nós pudemos ver que aqueles meninos eram muito rebeldes, as estruturas muito danificadas, a gente viu que a situação era bastante precária. ” Fragmento do relato de Ir. Maria Baldissera, presidente do Lar Escola de 1980 a 1983, concedida áudio arquivo do Lar Escola., sobre a chegada das Murialdinas ao Lar Escola.

agosto de 1974, o Lar Escola passou a contar com a parceria internacional da organização Luterana KNH (*Kindernothilfe* – Serviço de apoio à criança)⁶⁶.

O Clube da Amizade permanece atuante na OSC e ocupa o cargo de presidente da diretoria até 1983, quando foi alterado o Estatuto Social para que as religiosas Murialdinas pudessem assumir a presidência da OSC⁶⁷; Os demais cargos de diretoria seriam exercidos pelas senhoras do Clube da Amizade e benfeitores. Nesse período, o clube da amizade deixa de interferir no dia-a-dia da OSC e passa a atuar no voluntariado para manter as condições de atendimento da casa, com doações e eventos para arrecadação financeira.

O número de abrigados nesse período na OSC variava entre 60 e 80 meninos, cuidados por 3 religiosas e outros 3 funcionários que não tinham registro em carteira. Sugerimos que a prestação de serviço não recebia normativa ou orientação de política pública⁶⁸ e as informações documentais dão conta de que dos abrigados pela OSC, havia um grupo proveniente de Curitiba, enviados pelo Instituto de Assistência ao Menor, por meio de um tipo de convênio entre OSC e o Governo do Estado⁶⁹. Não foram encontradas orientação técnica para o trabalho ou documentação que detalhe o serviço prestado, mas havia uma preocupação das religiosas em buscar contato com as famílias das crianças para a reaproximação e reinserção familiar.

Chamou-nos atenção este período da história e essa percepção das religiosas sobre esse serviço prestado. Perceba, não havia uma política nacional de reinserção familiar e as religiosas já protagonizavam na OSC aspectos fortemente defendidos no Estatuto da Criança e do Adolescente e desenhada na política de assistência social desde a LOAS, SUAS, estabelecidos pelos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado (CREAS), Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduo (PAEF), pelos Serviço

⁶⁶ Esta organização KNH tem o objetivo de apoio e assessoramento técnico-financeiro do Lar Escola e de dezenas de outras organizações no Brasil por mais de quatro décadas. Trataremos de maneira mais específica sobre esta parceria com a KNH, bem como sobre as religiosas Murialdinas de São José no item “análise do discurso”.

⁶⁷ Esta definição estatutária segue até 2015, quando a cláusula que define que a associação será sempre presidida por uma religiosa da Congregação Murialdinas é revista e abre a possibilidade de que o cargo seja assumido por outro membro da associação.

⁶⁸ “[...] fazíamos aquilo com a cara e com a coragem, sem ter uma orientação, e não eram só as mulheres, os maridos também ajudavam. Nossa! O que o meu marido ajudou, foi impressionante, quando eu fui presidente então.... Os funcionários do Lar não eram registrados, então meu marido ficou horrorizado com aquilo, e começamos a registrá-los, aí no ano seguinte que eu fui presidente[...]” Fragmento do relato de uma ex-presidente do Lar Escola década de 70, áudio arquivo do Lar Escola..

⁶⁹ “[...] no início ficamos muito apavoradas, eles não eram uniformizados, muitos dos meninos eram revoltados, devido a situação que havia sido internado, muitos filhos de mães solteiras, pais falecidos, alguns abandonados, e tinha um bom grupo que havia vindo do “Instituto de Assistência ao Menor de Curitiba”, eles faziam convênio com as cidades do interior e mandavam, eram dois grupos, naquele convênio vinha uma pequena contribuição e mesmo os que vinham de lá não havia a documentação organizada, alguns não havia registro, era muito complicado para poder localizar a família [...] Aos poucos nós fomos tentando a ver quem era da família, o pai, o porque ele não podia voltar para a família [...]” Fragmento do relato de ex-presidente do Lar Escola da década de 80, áudio arquivo do Lar Escola..

de Proteção Social em seus níveis de complexidade, e configuram, no serviço prestado atualmente pela OSC, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo.

Conforme o histórico do Lar Escola em 1986 e 1987 os esforços da organização estiveram direcionados ao reordenamento dos serviços, com o encaminhamento dos internos para outros internatos e, primeiro, um forte trabalho de reinserção familiar (entenda-se aqui para os pais ou parentes). Este é um marco na atuação dessa OSC, que reordena seu próprio serviço e passa a atender em regime de semi-internato⁷⁰. Sugerimos, novamente, uma percepção da OSC sobre um momento nacional quanto a garantia de direitos sociais do cidadão e do processo de redemocratização. Sugerimos ainda que as religiosas desenvolviam um processo de escuta qualificada da demanda, percebendo seus anseios e o desejo de estar com suas famílias.



Fonte: Acervo Lar Escola - década de 70.

Naquele mesmo período foi emitida pelo Ministério da Justiça, em sua sessão de Utilidade Pública, uma declaração de regularidade à OSC e o Governo do Estado do Paraná reconhece e declara à OSC com o Certificado de Entidade Social Mantenedora/Executora. Conforme encontrado nos registros documentais, estas declarações eram emitidas com base nos relatórios anuais enviados pela OSC e estão direcionadas à garantia de imunidade e isenção de impostos, que passa a ser assegurada pela Constituição Federal em seu art. 150. Nos anos 90 é possível sugerir a existência de apoio de parlamentares no acompanhamento de processos como estes junto aos Ministérios, em Brasília. A OSC apresenta atenção ao contexto nacional sob

⁷⁰ Histórico disponível no documento Planejamento Estratégico de 2015 - 2017.

aspectos que convergem e influenciam na sua atuação e sustentabilidade, impactando o próprio Estado para que lhe garanta o direito assegurado pela Constituição.

Esta atenção ao movimento nacional de garantia de direitos está materializado na prestação de serviço da OSC, que assimila já no início da década de 90 a Lei n.º 8.069 (ECA), ajustando o regimento interno e o estatuto social, projetando um atendimento mais qualificado de acordo com as novas diretrizes⁷¹. Este registro está presente no histórico da OSC, mas ainda que sem muitos detalhes, sugerimos que esta alteração é relacionada à concepção da criança e do adolescente como cidadão de direito, aos quais são direcionadas políticas públicas obrigatórias e como prioridade do Estado. Conforme descrito no histórico da OSC:

[...] o Lar Escola traça seu próprio projeto socioassistencial, ao enfrentamento das vulnerabilidades pessoais e sociais e na defesa e garantia de direitos. Tendo como princípio oportunizar a transformação da realidade de seus atendidos” (Planejamento Estratégico – Lar Escola, 2015-2017)

Sugerimos também, que a ausência de uma diretriz aos serviços prestados pela OSC em seus 30 primeiros anos, encontrava no ECA a oportunidade de dar uma identidade à OSC, que atendia prontamente ao ensejo nacional, por meio da participação na comunidade de políticas públicas a partir de sua localidade. O fato é observado pelo registro junto ao recém criado⁷² Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), deferido em plenária de 11 de março de 1991⁷³.

Em meados da década de 90, pela Lei Municipal nº 3963/95, foi criado o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS), e pelo conjunto de informações, observamos que o Lar Escola busca inscrição naquele Conselho em 1997⁷⁴. Sugerimos um período de 2 anos de organização das primeiras competências do referido Conselho, sendo que em 1997 o COMAS passou a estabelecer e orientar procedimento de registro de todas as OSCs do município. Percebe-se aqui o início da implementação do que hoje se configura nos aspectos deliberativos, de controle e monitoramento do COMAS, frente as ações de atores públicos e privados que integram a prestação de serviço da política pública da assistência social.

⁷¹ Não encontramos o regimento interno, as diretrizes ou ainda o que a organização chama de próprio projeto socioassistencial. Por relato da socióloga Nióbio, que integra o quadro de funcionários da OSC, o que havia sucedido era que naquele período o trabalho passou a ser realizado no contra turno da escola e que os projetos passaram a ser realizados com base em reforço escolar, aprendizagem de artesanatos, marcenaria e esporte. Apesar desses relatos, não foi possível a comprovação documental. Nióbio relatou que a cada período é feita uma limpeza em arquivos da OSC e que estes documentos podem ter sido desprezados.

⁷² Lei que criou o CMDCA Maringá é datado de 27 de novembro de 1990.

⁷³ Cerca de 4 meses após à lei de criação do CMDCA em Maringá, as OSCs já buscavam registrar-se.

⁷⁴ COMAS: Entidades e Serviços inscritos, Rede Socioassistencial privada de Maringá-PR, Proteção Social Básica. Disponível: <http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/c4e6bd6dad3a.pdf>, acessado em 15 de dezembro de 2018.

Dos documentos encontrados naquele período cabe destaque à ata 226/1997, que tem descrito o regimento interno da OSC. O documento apresenta atribuições designadas a uma assessoria de políticas públicas da OSC. Sugerimos que este seria um ator da OSC que teria por competência:

[...] I - conhecer e participar dos programas de ação política do município; II - participar dos estudos, reuniões, seminários, fóruns, conselhos e movimentos sociais; III - Integrar-se no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para garantir a efetivação das políticas públicas. VI - Articular e utilizar dos serviços públicos na organização e participação da entidade; V - Engajar-se nas instâncias de defesa dos direitos da crianças e do adolescentes para garantir a efetivação das políticas públicas; VI - Mobilizar a participação da Entidade nas políticas públicas; VII despertar interesse em todos os educadores no conhecimento das leis sociais vigentes; VIII - Incentivar e integrar o programa de atendimento da Entidade aos serviços oferecidos no Município; IX - Divulgar os serviços prestados pela Entidade para serem reconhecidos e valorizados; X - Efetuar ações conjuntas de marketing social para formação da opinião pública em torno do DCA (Direito da Criança e Adolescente); XI - Participar do Comitê de Gerenciamento (Ata de Diretoria - Lar Escola, nº 226/97)

Vários itens desse regimento descrito na ata nos chamou a atenção, no entanto, o “participar do comitê de gerenciamento” nos leva a sugerir a interferência de KNH⁷⁵ no conteúdo desse regimento. A análise documental nos apresentou que é norma para a manutenção do acordo técnico-financeiro internacional com a KNH a existência de um comitê gestor na OSC e por esse motivo sugerimos que o assessor de políticas públicas, bem como suas atribuições descritas no regimento, podem ser orientação ou exigência daquele parceiro.

Na sequência dos fatos, destacamos o engajamento da OSC na linha de proteção à criança e ao adolescente, por meio de sua participação na Marcha Global (Brasília/DF), que foi um movimento do ano de 1998 contra o trabalho infantil, do qual participaram 103 países sendo esta a maior manifestação registrada até aquele momento no mundo, com este objetivo. O Lar Escola representava naquele ato o Município de Maringá e além de integrantes de sua equipe, foram levadas à Brasília, seis crianças atendidas pela OSC.

Naquele mesmo período, referente aos repasses de recursos públicos à OSC, a prefeitura teria firmado convênio para recebimento de recursos da Liga Brasileira de Assistência e Brasil Criança Cidadã. Estes recursos seriam destinados às OSCs que se inscrevesse e obtivesse pontuação alcançando uma média de conceito superior à 7 nos critérios das fomentadoras. Ainda que em uma análise subjetiva, este é um sinal importante na construção da política

⁷⁵ A KNH nos anos 90 em seu termo de parceria apresenta a carta dos direitos humanos das nações unidas, a convenção internacional dos direitos humanos das crianças da ONU e o ECA. (Lei 8.069/90), além de incluir em suas orientações forte apelo para a inclusão social e o desenvolvimento do protagonismo infanto-juvenil.

pública, onde critérios passam a ser estabelecidos. Na atualidade as OSCs se encontram num ambiente imerso de estabelecimento de metas, descrição de serviço e monitoramento de resultados daquilo que é pactuado com o Estado.

Na década de 90, à prefeitura mantinha convênio com as OSCs por meio da Fundação de Desenvolvimento Social, e por meio do pactuado, a prefeitura mantinha funcionários públicos municipais cedidos às OSCs para a prestação de serviço. No final dessa década a prefeitura optou pela retirada de seus funcionários desses serviços, justificando ajustes fiscais. Sugerimos que está relacionado ao ambiente de debate da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina teto para o gasto com pagamento de pessoal, por parte dos municípios. Este fato gerou desconforto a gestão do Lar Escola naquele mesmo período, e sob a mesma justificativa, houve o corte de repasse dos recursos do projeto Brasil Criança Cidadã, para o qual não temos sugestão.

O Contexto nacional configura em vários ordenamentos na prática da gestão pública, que para além da política de assistência que está em processo de implementação, também impactam as OSCs. Esta relação promove uma série de ajustes internos relacionado a composição de equipe, mas também, quanto a busca de outras oportunidades para a sustentabilidade de OSC, por meio de articulações para acessar recursos de emendas parlamentares⁷⁶ e pelo fortalecimento da campanha de destinação ao Fundo Municipal para à infância e adolescência (FIA)⁷⁷. Por estas informações é possível sugerir uma atenção da OSC quanto à necessidade de participar desse ambiente de decisões, ainda que não tenha sido apresentada participação deliberativa de representante do Lar Escola.

Pelas fontes documentais analisadas sugerimos um forte ciclo de relações da OSC junto a comunidade de políticas públicas, como também no campo da política representativa, quando se trata da interlocução para o acesso a emendas parlamentares. Sugerimos ainda, uma crescente necessidade de clareza tanto por parte da OSC e dos atores de órgãos governamentais, quanto as relações e os serviços prestados no campo da política pública de assistência social já no início da década de 2000.

⁷⁶ Naquele período as oportunidades para pleitear recursos públicos não seguiam o fluxo por meios digitais como temos hoje e o acesso por parte das OSCs a estas informações estavam limitadas. Assim essa interlocução com parlamentares representava o acesso a informações, tanto para a apresentação das propostas, quanto para acompanhamento dos processos encaminhados.

⁷⁷ O FIA foi estabelecido pelo ECA (Lei 8069/90) sendo gerido pelo CMDCA que delibera sobre o repasse dos recursos desse fundo, que é composto pela destinação de parte do imposto de renda devido por pessoas físicas e jurídicas, sendo destinado pelo próprio ente devedor e informado em declaração de imposto de renda. Pessoas físicas destinam até 6% do valor de imposto de renda devido e pessoas jurídicas que declaram sob real, podem destinar até 1% do valor devido.

Há uma preocupação constante quanto aos impactos desse cenário na gestão da OSC e em especial ao tipo de serviço prestado. Este momento pede decisões da gestão que defina a sua política de atuação e tenciona um redirecionamento de suas ações. No entanto, a política de assistência não tem seu desenho feito. No fragmento abaixo, é perceptível que a política pública de educação já demarca seu espaço e este fato, gera forte incomodo para a gestão da OSC. Vejamos:

[...] é preciso regularizar o pedagógico do Lar Escola, como por exemplo: o nome, o pré e os professores. Segundo as novas Leis da LDB, o nome do Lar Escola está irregular, bem como o pré. Para ser considerada pré-escola, temos que ter pré I, II e III. Também a dobra dos professores não está regularizada, tendo sido feita só verbalmente. (Ata de reunião de diretoria – Lar Escola, nº 38/2000)

A OSC parece ter sido tensionada a definir seu público alvo. Este fragmento nos revela muito sobre sua atuação, que até então não apresentava detalhes. O Lar Escola, atua na comunidade de política pública de assistência social (que ainda não definiu sua atuação), com ações que a política de educação define como sendo dela. O impacto desse processo é tão grande dentro da OSC, que até o próprio nome da OSC está sendo questionado. Há uma quebra na identidade da OSC externada pelo próprio nome. Não é mais Lar, pois não abriga mais crianças. Não é escola, pois não atende a estrutura de turmas e de pessoal previstos pela política de educação.

O serviço prestado e a parceria com o município foram assuntos frequentes naquele período (2000 e 2001) nas reuniões de diretoria da OSC, sendo definido que o serviço até então prestado a crianças de 4 e 5 anos, por funcionários cedidos pela prefeitura, não faria mais parte dos serviços da OSC e seriam assumidos pelo município em sua rede de educação. O atendimento do Lar Escola estaria, portanto, destinado à crianças com idades acima de 06 anos e pelas informações documentais, a prefeitura realizaria repasse de recursos, por meio da Fundação de Desenvolvimento Social⁷⁸, destinados ao pagamento de pessoal contratado pela OSC, para o atendimento do contra turno escolar. O termo utilizado como instrumento de repasse de recursos naquele período é o Convênio de Cooperação Técnico-financeira.

Memoramos aqui que no mesmo período, a RFCC enfrentava um impasse sobre recursos repassados pela prefeitura através da Secretaria de Educação⁷⁹, sugerimos aqui que estes ajustes entre as competências das políticas de educação e assistência social, faziam parte

⁷⁸ Que ganharia status de Secretaria Municipal de Ação Social naquele ano.

⁷⁹ Secretaria de Educação pedia a devolução de recursos que à RFCC havia destinado a construção da Casa de Apoio.

de uma agenda pública ampla que se materializava no contexto onde, de fato, as políticas públicas acontecem, no chão dos municípios permeando participação social, prestadores de serviços e obrigações de implementações do gestor público.

Uma outra camada de implementação da política de assistência social que impacta a organização interna e a prestação de serviço da OSC naquele período é o estabelecimento do PETI (Programa Erradicação ao Trabalho Infantil) subsidiado pelo Governo Federal (PT). Por este programa, o profissional de serviço social subsidiava por meio de relatórios, informações importantes sobre o atendimento prioritário de crianças em situação de risco social e exploração do trabalho, atendidos pela OSC. O PETI alinhava a atuação da política de assistência social com a política de educação, pois os dados dialogavam e havia uma obrigatoriedade para o beneficiário, de pertencer as duas políticas, numa perspectiva de proteção integral.

Sugerimos que este período em muito ajudou a OSC a dirimir o processo anterior de dúvidas sobre a relevância e a sua importância no processo de construção da política de assistência social. Alinhado a isso, naquele período o relacionamento da OSC com o poder público municipal, é fortalecido por meio da Secretaria de Ação Social. A orientação da própria política em curso, designava um diálogo que não passava mais diretamente pelo prefeito. Sugerimos um fortalecimento dos Conselho de Assistência que objetiva deliberação da política e da própria Secretaria de Ação Social, que é ator designado a operacionalizar a política de assistência social.

Como já apresentamos, a OSC prestava atendimento a crianças com idade acima de 6 anos e, até 2002, este atendimento seguia até que o beneficiário completasse 14 anos. As informações encontradas dão conta de que esse fato incomodava não apenas aos dirigentes da OSC, mas também, os atendidos, que nesse período de desenvolvimento pessoal eram desvinculados de serviços de proteção social. Naquele período a OSC encontrou na Lei Federal de Aprendiz Legal (Lei 10.097/2000) uma oportunidade de ampliação de sua atuação, privilegiando o público da assistência social na inserção no mercado de trabalho. A referida lei não é designada exclusivamente ao público em situação de vulnerabilidade, no entanto a OSC estabelece critérios de renda familiar e permanência escolar como estratégia para seleção do público beneficiário. Atualmente, uma resolução do CNAS reconhece como ação de assistência programas de aprendizagem.

Com o interesse de desenvolver o Projeto de Aprendizagem, por meio da Lei Federal, o Lar Escola articulou e estabeleceu parceria com o Ministério Público do Trabalho, Procuradoria Regional do Trabalho, Centro de Ensino Superior de Maringá – Unicesumar, sendo que esta OSC se posiciona como precursora da implementação dessa ação na 9ª Região do Ministério

Público Federal do Trabalho. Este projeto permanece até os dias atuais e teve à adesão de diversas outras OSCs do município. Sugerimos uma contribuição e um impacto importante da OSC sobre as definições e caminhos da política nacional, convergindo, inclusive para a ampliação e reconhecimento na assistência social, da necessidade de desenvolver programas e projetos de acordo com a faixa etária⁸⁰.

Nesse período além do projeto de aprendizagem voltada dos adolescentes a OSC passa a ofertar cursos profissionalizantes de informática, corte e costura, alfabetização de adultos e panificação, voltado ao atendimento de adultos da comunidade, preferencialmente, familiares das crianças e adolescentes atendidos:

[...] devido a diversos projetos que estão sendo ou serão executados pelo Lar, que envolve à família dos alunos, com geração de renda, ou projetos que envolvem adolescentes, acima de 14 até os 18 anos [...] necessidade de mudança no Estatuto Social, e que para tal será convocada uma assembleia geral extraordinária. (Ata de reunião de Diretoria – Lar Escola, nº 63/2003).

Outras informações documentadas desse período apresentam a relevante atuação da OSC junto a comunidade de políticas públicas e em outros ambientes sociais. A OSC recebe um convite para integrar um projeto de criação de uma nova organização na cidade, trata-se da “SER Maringá” (Sociedade Eticamente Responsável), da qual também fariam parte Rotary, Lions, Associação Comercial, Universidades, Centros Universitários, representantes da Receita Federal e Estadual e diversos outros grupos de representação. A OSC tem uma forte participação para a criação da SER Maringá, e a então presidente do Lar Escola à época, é indicada e eleita como 1ª presidente da SER⁸¹, associação que daria origem ao 1º Observatório Social⁸² do país, em Maringá.

O serviço prestado às crianças e adolescentes está estruturado a partir de planejamento estratégico, plano operacional e previsão orçamentária, e a diretoria está atenta ao compromisso de captar recursos, sendo a organização de eventos beneficentes ponto alto das pautas de reunião da diretoria. Sugerimos, por estas informações, que assuntos da política pública da assistência social figuraria junto à equipe técnica da OSC que planejava e implementação o serviço. A figura da presidente da permanece fundamental na condução da OSC, evidenciado pela

⁸⁰ Com o projeto de aprendizagem, a OSC modifica seu estatuto social, incluindo o caráter de apoio à geração de renda e ampliando a idade para atendimento dos adolescentes para 18 anos.

⁸¹ A presidente do Lar Escola era um ícone do serviço social na cidade. Dotada de uma índole irretocável perante os integrantes daquele movimento. Respeita em todos os ambientes pelo trabalho desenvolvido na OSC e com grande qualidade de oratória e relacionamento social, marcada pela empatia e seriedade.

⁸² Este observatório tem por objetivo o acompanhamento dos processos de transparência e controle social das contas públicas.

condução das reuniões de diretoria e de comitê de gerenciamento e na tomada de decisões frente as parcerias com o município⁸³.

O número de pessoas atendidas crescia ano a ano, alcançando um número superior a 600 pessoas em 2006. Este público estava caracterizado como público em situação de vulnerabilidade pessoal e social, sendo o serviço prestado citado como atendimento socioeducativo em meio-aberto em contra turno escolar e, também, projetos abertos à comunidade (corte costura, informática e panificação). Segundo o histórico da OSC, estas informações constam no Plano de Ação que à OSC destinou ao COMAS, o que nos faz sugerir que naquele período as definições da política de assistência assimilavam essa organização do serviço, já tendo claro os objetivos de garantia dos direitos sociais. Nos pareceu um momento de estabilidade no serviço prestado, no sentido de que o campo de construção da política caminhava em consonância com as decisões da OSC e vice-versa.

Como parte dos processos regulatórios das parcerias público privadas, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, estabelece critérios para validação de prestação de contas dos convênios e, em 2007, o Lar Escola necessariamente elege para si uma Unidade Gestora de Transferência - UGT⁸⁴. Esta unidade gestora deveria constar no Sistema Integrado de Transferência - SIT, que é uma plataforma de prestação de contas daquele tribunal no qual deveria ser lançado pelo poder público o projeto/plano de trabalho e alimentado pela OSC a prestação de contas da tomada de recursos. Sugerimos aqui um importante passo no estabelecimento de transparência da administração pública, que impactava a comunidade de políticas públicas de assistência social e dava sinais sobre a necessidade de contar com profissionais capacitados para funções administrativas, além das já listadas para a prestação do serviço presentes na NOB/RH SUAS, do ano de 2006.

Naquele mesmo registro, encontramos uma declaração da presidente à época de que a instituição estaria passando por dificuldades financeiras, que o processo com o poder público estaria mais burocrático e que os repasses financeiros da prefeitura estariam em atraso, o que inviabilizaria a qualidade do serviço. A OSC dava sinais da necessidade de redução no número de atendimentos. Os processos burocráticos estariam sobrecarregando os serviços administrativos. Sugerimos um processo de letargia na assimilação da implantação da

⁸³ Repasses de subvenção em atrasado são cobrados pela presidente, junto a administração pública, por meio de ofícios até que sejam regularização.

⁸⁴ O Tribunal de Contas do Estado do Paraná designava as competências dos integrantes da UGT, como: avaliar o cumprimento das metas pactuadas com o poder público, o controle da aplicação dos recursos, o encaminhamento da prestação de contas, à observância das normas da resolução do repasse público (não especificada) e da resolução 03/2006 daquele tribunal.

assistência social. Inferimos que as decisões tomadas no contexto nacional sobre o NOB/RH SUAS (2006) e do Tribunal de Contas do Estado (2007), estariam chegando ao espaço de efetivação da política ao mesmo tempo, onerando a folha de pagamento da OSC com a contratação de profissionais para a prestação de serviço e suporte administrativo.

A OSC buscava formas alternativas para manter suas atividades⁸⁵ e as dificuldades financeiras perduraram nos anos seguintes. Sugerimos que a necessidade por recursos demandou grande esforço da OSC e ainda assim, sua opção pela política de assistência permanece ao passo que já a partir de 2009, o Lar Escola realiza uma mudança estatutária para atualização do tipo de serviço prestado, caracterizado como Proteção Social Básica, atendendo ao disposto na Tipificação Nacional de Serviço Socioassistencial, da Política Nacional de Assistência Social, daquele mesmo ano. A OSC estava pagando o preço de sua escolha na realização de um serviço que não seria barato, que demandava pessoal especializado e, sugerimos, que mesmo em processo de construção, já estava apresentando resultado positivo, o que justificaria sua permanência e esforço.

Aventamos que a OSC passava por um período de estudo e entendimento sobre a Tipificação e, por mais que a política estivesse um pouco mais definida no cenário nacional e a obrigatoriedade de implementação estivesse clara para a opção de atuar na assistência social, o entendimento quanto ao modelo de serviço, as competências da equipe, o trabalho com rede de serviços socioassistenciais, ainda requeria da OSC um período de assimilação. Na mesma proporção, sugerimos que toda a comunidade de política de assistência vivenciava um processo de estudo e de entendimento do papel de cada ator dessa comunidade seja na prestação de serviço ou na regulação desse serviço.

No conjunto das informações, o ano de 2011 demandou grande esforço da OSC em manter seus processos de prestação de contas junto a prefeitura em dia. A deficiência no número de colaboradores da equipe administrativa, resultou no atraso de prestações de contas e conseqüentemente do repasse de recursos, seria o maior impacto gerado no processo de implementação da política, sofrido pela OSC até então. Sugerimos, portanto, que não é o serviço prestado, a assimilação quanto ao propósito e objetivo da política de assistência, mas sim, o processo de burocracia de ter esse serviço financiado em partes pelo poder público que causou grande impacto na OSC.

⁸⁵ Objetivando a manutenção dos serviços frente aos recursos limitados, a OSC lança em 2007 o projeto Acreditando no Futuro. Trata-se da adoção simbólica de crianças e adolescentes, por doadores de recursos mensais à OSC. Evitando conflitos de entendimento, à proposta fazia referência à adoção do atendimento de crianças e não a uma criança específica, como uma ação de adoção simbólica de uma ou mais crianças.

A diretoria da OSC vivencia momentos de tomada de decisão quanto a capacidade de atendimento da equipe à qual dispõe, frente aos planos de prestação de serviço conveniada junto a assistência social. Análises financeiras e prestação de contas do semestre figuram nas pautas de reuniões de diretoria, que analisa disponibilidade de recursos próprios e os recursos oriundos do poder público⁸⁶. Em novembro de 2012 a OSC define pela redução do número de beneficiários atendidos para ano seguinte:

[...] o reordenamento dos serviços conforme à Lei Federal sobre à Tipificação e o direcionamento das políticas públicas sentimos necessário uma reestruturação interna dos serviços prestados pela Entidade. (Ata de Reunião de Diretoria - Sessão do dia, Lar Escola, 04/11/2014).

Naquele período (2013) a OSC passa a atender 400 crianças e adolescentes, cerca de 250 a menos que o período anterior. Desse número de atendidos previstos para 2013, cerca 125 estariam direcionados ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, o que seria compatível com o número mínimo de profissionais que dispunha. Analisando aquele contexto, alvitramos que o valor repassado pela prefeitura era insuficiente para as despesas daquele serviço, restando à OSC mais de 50% do valor das despesas a ser subsidiado por meio de eventos e promoções beneficentes. Sugerimos e abrimos uma análise crítica ao processo de implementação da política de assistência social, que prevê um modelo do serviço⁸⁷, mas negligencia em suas exigências não prevendo subsídio suficiente para a contratação desses serviços.

Por outro lado, a decisão da OSC em reduzir o número de beneficiário, também impactou fortemente a proposta da política que se desenvolvia no município. A OSC deixava desassistido um público de 250 crianças e adolescentes, em situação de risco social. A primazia da responsabilidade do Estado, sob o direito do cidadão apresentava-se viva diante da política de assistência e de toda a comunidade de políticas públicas.

Nesse período o COMAS solicitou esclarecimentos à OSC quanto à redução de atendimento. Em plenária daquele Conselho, o Lar Escola apresentou a justificativa de que as exigências da Tipificação para o SCFV estavam em consonância com as características do serviço da OSC, no entanto, sua capacidade financeira de adequação àquele serviço era determinante para a decisão em reduzir o número de atendidos. Outros fatores foram

⁸⁶ São apresentados quatro tipos de convênios, todos relacionados à política de assistência: Subvenção social, PETI, projeto de aprendizagem - adolescente aprendiz, projovem. Constam ainda recursos do FIA. No montante, configura cerca de 40% oriundo de fonte pública, do balanço geral da OSC.

⁸⁷ Cada orientador/educador social poderá assumir até 3 grupos de 25 crianças e adolescentes, em uma carga horária de 40 h. semanal de trabalho, sendo que para cada grupo do SCFV espera-se 15 horas de atividades com cada grupo.

apresentados pela OSC, com as exigências relacionadas a área de abrangência que passava a ser definido por meio dos Centros de Referências de Assistência Social.

A OSC aproveitou a oportunidade para apresentar os tipos de serviços prestados aos públicos, sendo eles SCFV, os projetos de aprendizagem destinados aos adolescentes e os beneficiados pelos projetos financiados pelo FIA, o que coaduna para um número total de atendido de mais de 400 crianças e adolescentes. O Conselho solicitou atenção da OSC quanto à preponderância do atendimento, que poderia acarretar em uma descaracterização da sua área preferencial de atendimento na assistência social, no entanto, à existência de uma resolução do CNAS definindo a integração de programas de aprendizagens como parte integrante da assistência Social (Resolução CNAS 33/2011)⁸⁸, foi tomado como suporte pela OSC para a questão.

Em abril de 2014 a Congregação das Religiosas Murialdinas sinaliza que o número de religiosas no país está reduzido e que a definição do Conselho da Congregação é que as religiosas não assumiriam mais o cargo de presidente do Lar Escola e foi solicitado a revisão estatutária para que um outro presidente fosse eleito entre os associados da OSC. Entre os associados o receio era que com a saída das religiosas da presidência, a OSC perdesse prestígio e confiabilidade no serviço. A diretoria acreditava que a força de captação e a confiabilidade no atendimento às crianças e adolescentes era um legado preservado pelas religiosas. Sugerimos que ainda que a OSC tenha empreendido uma trajetória direcionada a ações profissionalizadas, com equipe técnica compatível ao solicitado pela política nacional, regulada e avaliada por órgãos de controle, o simbolismo da confiabilidade religiosa marcava, ainda que de forma indelével, as relações com o grupo de diretores⁸⁹.

Após este período de maior intensidade de impactos recíprocos, na sequência, ao realizarmos a análise da linguagem e de aspectos da organização interna, vamos perceber além da política de assistência, o quanto os aspectos religiosos e da parceria com a KNH marcaram a trajetória da OSC.

3.2.3 Linguagem e serviço

⁸⁸ Define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos.

⁸⁹ A eleição da nova diretoria, da qual as religiosas não faziam mais parte, ocorreu em novembro de 2015. As religiosas permanecem atuando como profissionais contratadas na OSC, incluindo o cargo de assistente social.

Termos como “crianças carentes, abandonadas” e/ou “entidade de caridade” são comumente encontrados na história da assistência social, até à década de 90. No caso do Lar Escola isso não seria diferente e esses termos deram lugar a outros termos como vulnerabilidade pessoal, risco social e situação de pobreza, próprios da evolução da percepção sobre os beneficiários dessa política, como cidadãos e cidadãs de direito.

Os primeiros 30 anos de atuação do Lar Escola, se dá num contexto em que a Igreja Católica do mundo inteiro está envolvida pelas diretrizes do Concílio Vaticano II (1962). Mais especificamente, a Igreja Católica da América Latina, se move estimulada pela Conferência Episcopal de Medellín (1968), na Colômbia, que deu origem a corrente teológica que tinha por premissa a opção preferencial pelos pobres, chamada Teologia da Libertação. Tanto o Concílio, quanto a Conferência promoviam um envolvimento dos atores religiosos na promoção social da população mais pobre.

Sugerimos que esta presença da religião na trajetória da OSC impactou a opção em atuar na defesa e garantia de direitos sociais de crianças e adolescentes e permeou as mudanças no modelo de prestação de serviço. Além desses envolvimento religiosos expressos mundialmente, sugerimos ainda que as transformações ocorridas no modelo de serviço é, primeiro, uma resposta a proposta do país a órgão internacionais, como a Organização das Nações Unidas, que desde 1948 declara e promove os direitos humanos.

Como já tratamos, o idealizador da OSC foi o arcebispo D. Jaime Luiz Coelho que chegou à Maringá em 1957 e encontrou na cidade, um número significativo de crianças vivendo em situação de rua, com pais pobres que procuravam emprego. Neste contexto o previsto era abrigar as crianças, era essa a tendência que se aplicava a nível nacional. A cidade era jovem e o fluxo de pessoas que chegavam para o povoamento da região era grande. Estas crianças, em sua grande maioria, não eram órfãs, eram rebentos de famílias pobres.

Quanto ao Clube da Amizade, aquelas senhoras se comprometeram a ajudar, no entanto, o cuidado direto com as crianças fora confiado a congregações de religiosas católicas, sendo que nos 10 primeiros anos, três congregações atuaram no cuidado das crianças. Era, sem dúvidas, um trabalho difícil, principiado sem um modelo estabelecido.

Em 1973 chegaram as religiosas da Congregação de São Leonardo Murialdo, chamadas de Murialdinas de São José⁹⁰, que atuam na OSC até o presente momento. A partir desse período

⁹⁰ [...] a situação era muito difícil aqui – 82 meninos, internos. O menor tinha três anos, se chamava Luizinho e o maior tinha 16 anos. Aí começamos a assumir, né, estávamos aqui três funcionários, uma cozinheira, um motorista e uma zeladora geral, além das três irmãs. Aí começamos a ver as coisas, no início ficamos muito apavoradas [...] no começo nós vimos que era muito, muito, muito difícil, entre nós só conversando “vamos embora, o que nós vamos fazer aqui, vamos embora!”, nós deixamos as roupas na mala por um tempo e depois nós viemos a nos

a OSC passa a atuar sob uma filosofia específica da chamada pedagogia do amor, elaborada e vivenciada pelo padre italiano Leonardo Murialdo. O referido padre era doutor em teologia (1850) e desenvolvera uma proposta de espiritualidade que se apoia na convicção profunda de que Deus é Amor e que seu amor é “individual, terno, atual, misericordioso, infinito”.

Esta filosofia de atendimento perpassa a história da OSC desde então, sendo assimilada junto à proposta de defesa e garantia de direitos do contexto atual. A configuração de atendimento baseado em amor “atual”, por exemplo, se apresenta justificado no planejamento estratégico da OSC como a capacidade de uma equipe pedagógica atenta às mudanças ocorridas na sociedade, no modo de vida e nas relações. O amor “terno”, nesse contexto pode se materializar no respeito afetuoso; “individual” pela particularidade e respeito das histórias individuais; “misericordioso” pela capacidade de desenvolver um trabalho com empatia; e “infinito”, no sentido de entender o trabalho como contínuo.

Na segunda metade do século XIX o foco principal de atuação do padre italiano havia sido atuar com as crianças empobrecidas, da cidade de Turim na Itália, que trabalhavam limpando as chaminés das casas. Ele acolhia e abrigava aquelas crianças e os apoiava no desenvolvimento espiritual e social. No caso do Lar Escola, as religiosas que seguiam esta mesma filosofia, imprimiriam em suas ações a mesma personalidade, o que converge para o contexto já citado da igreja católica, de opção preferencial pelos pobres, das décadas de 60 a 90.

Outro aspecto relevante na OSC é uma Carta de Compromisso com uma parceria internacional, com a organização Luterana KNH. Esta organização Alemã tem por objetivo melhorar as condições de vida de crianças e adolescentes que vivem nos países mais pobres do mundo. No Brasil, várias outras OSCs também receberam este apoio por décadas.

A primeira Carta compromisso assinada com esta organização internacional (1974), tem por interlocutor no Brasil a AMENCAR (Diaconia de Auxílio à Criança Necessitada) e que tinha à tutela de acompanhar o serviço prestado pelas OSCs parceiras e repassar os recursos advindos da Alemanha. A parceria exigiu do Lar Escola, relatório de atividades e balanço

perguntar “o que faria São Leonardo Murialdo no nosso lugar?” porque ele trabalhou tanto com pessoas assim, aí pensamos, rezamos e foram surgindo as ideias, lemos alguma coisa sobre o que Murialdo fazia para acolher, atender aqueles que mais precisam, os mais sofridos, são aqueles que estavam aqui, são esses aqui e aos pouquinhos fomos, né, assim marcando pelo menos as roupas, a roupa de festa, de domingo para ir a missa, a gente cantava para ir na catedral, identificava a roupa de cada um, eles não tinham nem sequer um “armariozinho” para colocar a escova de dente, eles colocavam embaixo do colchão, aqueles que atendiam passavam a pasta, vinha com sua escovinha e devido ao abandono, a rejeição, havia muitos que sofriam porque faziam xixi na cama, então tinha 32 desse grupo que urinava na cama, entre 11 e 12 anos, eram os que mais sofriam pela rejeição e aí foi muito difícil todo dia a gente levantava e trocava, nem lençóis eles tinham, nós que colocamos os lençóis, aí pedi para comprar alguns lençóis e aos pouquinhos nós íamos fazendo as coisas.” (Relato de uma religiosa Murialdina, áudio arquivo, Lar Escola, 2013)

financeiro desde 1974, ou seja, inferimos que a chegada dessa parceria passou a influenciar as rotinas administrativo/financeiro da OSC, bem como exigir um relatório do serviço realizado. Estes aspectos, sugerimos ter ajudado no processo de participação da OSC junto a comunidade de políticas públicas e assimilar as exigências da implementação da política de assistência social, a mudança da linguagem, a prestação de contas processual e o aperfeiçoamento contínuo do serviço prestado.

Esta referida Carta de Compromisso tratava de aspectos quanto à garantia de gratuidade para o atendimento das crianças em regime de internato, à garantia de atendimento de crianças comprovadamente carentes, à garantia de educação cristã às crianças, à garantia de que as crianças recebessem educação escolar, garantia de atendimento satisfatório, garantia de atendimento médico e dentário, garantir a permanência das crianças no abrigo para a continuidade no programa de padrinhos e à garantia de que os recursos da KNH não seriam utilizados para a manutenção da entidade.

Observamos aqui, duas frentes religiosas cristãs: Igreja Católica e Luterana, unidas no propósito caritativo da oferta de serviços a crianças. A gratuidade do serviço e a observação da necessidade do beneficiário como um todo (assistência social, saúde e educação) estavam presente como requisitos obrigatórios para o compromisso do repasse de recursos, sobre o que sugerimos uma percepção de vanguarda quanto a atuação em rede e a complexidade do serviço.

Já nos anos 90, ainda que os princípios cristãos tenham permanecido, o termo de parceria à ser renovado com a KNH traz por compromisso realizar atendimento às crianças e adolescentes com base na carta universal dos direitos humanos, promulgada na Convenção Internacional dos Direitos Humanos das Crianças e no ECA. Na mesma década, a KNH passa a exigir das organizações parceiras a estruturação de ações com base em planejamento estratégico, que deve ser construído de maneira participativa por gestores, funcionários e atendidos da OSC. Do planejamento estratégico⁹¹ derivaria um plano operacional anual e uma previsão orçamentária anual.

Falar de planejamento estratégico para OSC em 1997 é inovador, e sugerimos que este fato é um marco na história do Lar Escola, fortalecendo e dando clareza à atuação da OSC no período de implantação da política de assistência, visto que qualquer ação que realizaria a partir de 1998, estaria prevista e provisionada com antecedência e tinha sido definida com base em uma análise ambiental e conjuntural de sua área de atuação. Este aspecto, sugerimos ter sido fundamental para que a OSC definisse com maior clareza sua área de atuação, quem eram os

⁹¹ O primeiro Planejamento Estratégico foi elaborado em 1998 para o período de 1999 a 2004 (5 anos) e os demais para períodos de 3 anos.

interlocutores dessa política e qual a perspectiva do serviço prestado, além de uma constante avaliação das ações desenvolvidas em os resultados obtidos.

A mudança na linguagem utilizada para a definição do serviço passa por constante mudança entre os anos 80, 90 e primeira década de 2000, quando ainda está mesclado em documentos da OSC, como o regimento interno, termos como caritativo e ao mesmo tempo termos como vivência da cidadania ativa, menores, alunos e atendimento socioeducativo em meio aberto⁹². Esta linguagem permanece circulando o ambiente da OSC, até que que a política nacional definiu atendidos, beneficiários, usuários, proteção social básica e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (2009).

Por ocasião da formulação do Planejamento Estratégico (P.E.) em 2008, a OSC, solicitou à então secretária de Assistência Social do Município, que redigisse uma apresentação ao referido P.E. Veja que em suas palavras, à secretária vê inclusa a OSC na comunidade daquela política pública, também no aspecto de contribuição sob aspectos de configuração do serviço, permeado pela garantia de direitos sociais

[...] nesta nova configuração dos serviços, Maringá, considerando ser Município de grande porte, pactuou com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome a gestão plena, devido à existência de serviços sócio-assistenciais oferecidos à população nos eixos: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

O Lar Escola da Criança de Maringá, entidade sem fins lucrativos, fundada em 1959, sempre participou do atendimento da população de baixa renda, atingindo crianças, adolescentes e suas famílias, adequando-se, também, às novas diretrizes legais e constitucionais, principalmente, ao Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8069/90, que trouxe às crianças e adolescentes do Brasil, a nova perspectiva da primazia da proteção integral, nos orçamentos públicos, tornando-os de simples “menores” a sujeitos de direitos civis com Políticas Públicas efetivas ao seu desenvolvimento.

Este Planejamento Estratégico que o Lar Escola da Criança de Maringá elaborou, conjuntamente, e, participativamente, com a população usuária, educadores, equipe técnica da entidade, proporcionará condições adequadas de organização da realização do trabalho com as crianças, adolescentes e suas famílias através da equipe técnica, educadores e demais funcionários com as ações já pré-estabelecidas visando a qualidade do trabalho e a proteção integral que sempre esta entidade teve em todas as ações desenvolvidas com suas crianças e adolescentes.

Por constituir-se uma instituição cujo norte é fazer uma nova leitura da vida, com uma prática pedagógica dinâmica, o Lar Escola vem, com este Planejamento, detalhar, minuciosamente, a sua missão e, também, buscar o aprimoramento da gestão visando a melhoria da qualidade do atendimento.

Mais do que o lema “*é preciso educar o coração*”, o Lar Escola se propõe a *educar com profissionalismo*, ficando a certeza de que os direitos das nossas crianças e adolescentes serão garantidos. (Planejamento Estratégico – Lar Escola, 2008 - apresentação).

⁹² O ECA Lei nº 8.069/9 e SINASE 12.594/2012 que designa na atualidade o atendimento de adolescentes em conflito com a lei.

A própria OSC define sua participação como executora de uma política e objetiva que a política de assistência desenvolvida por meio das OSCs, com seus resultados impactam o desenvolvimento social, que nos parece ser percebida pela OSC como uma preocupação do governo federal daquele período (PT):

As políticas sociais brasileiras tiveram grandes mudanças nos últimos seis anos, voltando-se para programas sociais que têm como objetivos a redistribuição da renda, promovendo a diminuição da fome e das desigualdades sociais, como Bolsa Família e PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) [...] no contexto social, vemos com entusiasmos as novas leis que regulam o funcionamento das organizações do terceiro setor, em especial. Se o país se encontra em situação confortável no setor econômico e no crescimento do seu IDH, muito também se deve ao desenvolvimento das ações do Terceiro Setor que se empenha nas diversas áreas, e em nosso caso específico, traça suas ações para qualificar as populações de baixa renda, promovendo escolaridade mínima e preparando-os para a inserção numa sociedade que os absorve na medida de seu desenvolvimento. Temos, indiscutivelmente, um compromisso com o Estado, capaz de diminuir o distanciamento, entre sociedade e a marginalidade/indigência/desestruturação familiar. Certamente, o próprio desenvolvimento de um Estado cumpridor de seus deveres, com mecanismos de gestão efetivos, será, também, fruto desse envolvimento da sociedade, através de organizações civis, de interesse público [...] (Planejamento Estratégico – Lar Escola, 2012, p.26 e 34).

Sugerimos que essa elaboração de um Planejamento Estratégico, baseada em uma análise conjuntural, conforme vimos, permitiu à OSC um processo de elaboração do pensar, formular e reformular sua linguagem. Um processo de reflexão sobre o conceito da OSC sobre o serviço prestado influenciada pela exigência de sua parceira internacional KNH, que estimulava a participação ativa na comunidade de políticas públicas:

[...] apoiar e fortalecer ações de garantia dos direitos das crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal, visando, através destas, fortalecer os esforços para que estes direitos sejam continuamente assegurados por respectivas políticas públicas e/ou pela sociedade (Termo de apoio técnico-Financeiro - KNH, 2004).

A KNH não pode ser observada apenas como uma organização internacional que financia projetos e requer das OSCs beneficiadas à prestação de contas. Outrossim, assume o papel de assessoramento e acompanhamento dos projetos desenvolvidos pelas OSCs, esperando destas, planejamento, participação e objetivos claro para a execução⁹³ dos serviços de defesa e garantia de direitos:

⁹³ A ação da KNH continua beneficiando organizações em mais de 28 países da África, América Latina, Caribe, Ásia e leste Europeu.

ASSEGURAR a proteção integral das crianças e adolescentes atendidos, conforme o que preconiza o ECA, a LOAS e a LDB; GARANTIR um atendimento sócio-pedagógico de qualidade, respeito e dignidade a todas as crianças e adolescentes atendidos[...] IMPLEMENTAR ações que fortaleçam o protagonismo infanto-juvenil tanto na entidade quanto fora dela; ARTICULAR e/ou INCLUIR, junto aos demais serviços existentes no município [...] buscando a complementaridade entre as instituições e, principalmente, entre os programas de atenção e proteção às crianças, adolescentes e famílias, dando efetividade à concepção de trabalho em rede[...]. Participar sistematicamente, com outras entidades, instituições e organizações existentes no município, na formulação e no controle das políticas de atendimento existentes nos quatro níveis: Políticas Sociais Básicas, Política de Assistência Social, Política de Proteção Especial e Política de Garantia de Direitos. Os foros de articulação são, prioritariamente, os Conselhos Municipais e Fóruns de Entidades Cíveis; Definir a área de atuação prioritária, com metas e estratégias estipuladas de longo, médio e curto prazo; Garantir a veiculação (também para dentro da rede de entidades conveniadas da KNH-Brasil, bem como, seu trabalho de articulação) das informações sobre os problemas enfrentados, ações realizadas e resultados atingidos; Promover, caso os Conselhos Municipais e Fóruns de Entidades Cíveis ainda não estejam criados no município, através de contatos, reuniões e formação de grupos, a criação destes espaços de articulação e participação na definição de políticas (Termo de apoio técnico-Financeiro - KNH, 2012).

O apoio técnico-financeiro da KNH ao Lar Escola foi encerrado em junho de 2016⁹⁴, e foi influenciado pelo desenvolvimento da OSC, pela implementação da política nacional de assistência, pela crescente defesa e garantia de direitos e pelo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) de Maringá. Sugerimos que o apoio técnico oferecido por mais de 40 anos à OSC tenha consolidado a qualidade do serviço na mesma proporção que alvitrou à participação efetiva da OSC junto à comunidade de política pública.

A KNH atuou como uma mediadora dos processos de participação na construção da política de assistência social e sua presença permeou e influenciou a comunidade de políticas públicas ao passo que o Lar Escola se apresenta como ator e validador dos processos estabelecidos por aquela política. Em sua trajetória, as escolhas e decisões da OSC estabeleceram uma conexão com a implementação da política nacional de assistência social. Sua atuação e seu discurso foram impactados de maneira orgânica, na prestação de serviços da

⁹⁴ As equipes do Lar Escola recebiam visitas dos assessores da KNH e além de apresentarem suas ações, também tinham a oportunidade de receberem treinamentos. Uma das últimas contribuições da KNH nesse sentido, foi à elaboração de um plano de proteção à infância, baseado no ECA, que propõe articular todas as redes de relação das crianças atendidas na OSC para sua proteção. Nesse documento estaria descrito procedimentos de atendimento da OSC, orientações para cada profissional sobre as suas atribuições e os encaminhamentos necessários em caso de identificação de direitos violados, procedimentos de análise do ambiente de convívio das crianças e as responsabilidades da família. Este programa passou a vigorar em 2016 e ainda segue em processo de implementação.

assistência social. Alinhado ao que sugerimos, temos esse fragmento de texto contido no planejamento estratégico da OSC, de 2015 a 2017:

Em 2004, o país dava um passo importante na área da assistência social, com a implantação da PNAS – Política Nacional de Assistência Social. Esta exigiu a construção de documentos normativos e orientadores no âmbito nacional. Assim foi elaborada a Norma Operacional Básica aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 130/2005, que estrutura e organiza o SUAS – Sistema Único de Assistência Social em todo o país. [...] as propostas da Política Nacional de Assistência Social, em 2009 deu-se início a implantação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda – Resolução CIT nº 7/2009 e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovados pela Resolução do CNAS, nº 109/2009. A partir de 2010, com a implantação da tipificação Nacional dos serviços sócio assistenciais, mais uma vez o Lar Escola passou pelo processo de readequação, identificado como serviço de proteção social básica, na linha de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Com 50 anos de história, seguimos firmes, com o objetivo de desenvolver uma linha de atuação que possibilita a integração entre Lar Escola, família, escola e comunidade, tendo a criança, o adolescente e suas famílias como agentes principais desse processo, visando atingir uma participação responsável de todos na transformação da realidade social. (Planejamento Estratégico - Lar Escola, 2015. p.9).

A OSC incluiu em seu planejamento Estratégico um mapa com a área de abrangência de atendimento, apresentando o contexto de territorialidade designada pela política nacional de assistência social, simbolizada pela foto da fachada do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)⁹⁵ que são símbolos da adesão a proposta da Política Nacional de Assistência Social.

O Lar Escola é uma das 12 organizações que compõem à AMOSC, na qual, à RFCC também está representada; tem atualmente, uma cadeira de suplente no COMAS e de titular no CMDCA. A atual presidência é exercida por um voluntário e a gestão administrativa é profissionalizada, bem como o atendimento aos usuários do serviço socioassistencial, contando com quadro de 32 funcionários. A OSC permanece objetivando sua atuação na proteção e defesa de direitos de crianças e adolescentes, com grande renome na comunidade de políticas públicas da Assistência Social, com clareza quanto a opção de permanecer atuando junto a essa política.

⁹⁵ O CRAS é o lugar da convergência de diferentes ações e não se limita a um programa apenas. Ele integra o Programa de Atenção Integral à Família, o PAIF, com o acompanhamento das famílias participantes do Programa Bolsa Família e dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, o BPC; e os serviços de convivência com programas de segurança alimentar e nutricional e, também, com outras políticas sociais. Devido justamente a isso, os CRAS atuam com mulheres, homens, crianças, jovens e idosos, reafirmando a importância da família e da comunidade na construção da autonomia e da segurança individual. (Castro, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Queremos nas nossas considerações finais, destacar o curto período de tempo percorrido para a implementação da PNAS, bem como para o desenrolar da assistência social no Brasil, que destacamos como fundamental na luta contra a benevolência, na perspectiva do fortalecimento das comunidades de políticas públicas e do cidadão de direito.

Tendo finalizado a análise da trajetória dessas duas OSCs, fui tomada por um sentimento de missão cumprida. Por este trabalho e por ter atuado com uma dessas OSCs por 12 anos enquanto profissional, em cargos aos quais demandava decisões ou apoiando a decisões e que em muitos momentos daquela atuação, nos faltava clareza sobre o caminho, mas o fato é que estava tudo certo, fazíamos o que de fato era possível fazer. Esse é o motivo do alento!

Ainda que sejamos sempre nutridos pelo sonho da participação ativa de todos os atores envolvidos ou que tenhamos a expectativa de que é preciso estar à mesa do debate, se o assunto estiver relacionado ao que nos afeta, sugerimos, que o nível de participação das OSCs nos espaços de deliberação lhes era suficiente para administrar as escolhas feitas por suas gestões e que, a definição sobre qual caminho seguir sempre esteve com as OSCs. Elas escolheram a assistência social, assumiram e sofreram os impactos dessa escolha desde o princípio, no sentido de serem desafiadas tanto na atuação, como na participação no contexto de deliberação.

A RFCC quis e discutiu o seu espaço, já que o tipificado não lhe contemplava. Disse e ajudou a deliberar que não iriam ficar de fora, que aquele tipo de ação/serviço não havia sido visto/considerado na tipificação e fez o seu papel de articular e de garantir, ainda que num olhar local, a sua presença na garantia de direito de pessoas que estão vulnerabilizadas socialmente pela doença.

Não faltou clareza à RFCC no momento da decisão que não faria tratamento de saúde em pessoa com câncer, que seu papel era garantir qualidade de vida e que apoiaria pessoas doentes para que seu direito de assistência à saúde fosse garantido, mas isso não é atuar na saúde, isso é garantir direitos sociais básicos do cidadão.

A política pública de assistência social foi impactada a todo tempo por estas OSCs, assim como deve ter sofrido impacto de todas as demais OSCs que prestam serviços de assistência. Sempre ao elaborar um planejamento, um plano de ação ou um projeto, metas são estabelecidas, variáveis são admitidas e fica estabelecido um processo de monitoramento e avaliação do planejado. O que RFCC e Lar Escola puderam oferecer de mais importante, foi a assimilação de que estava acontecendo mudanças e que as OSCs precisariam tomar decisões.

Claramente, o que o Lar Escola promoveu com sua adesão, foi à materialização de 3 décadas de construção de uma política pública. LOAS, PNAS, SUAS, Tipificação de Serviço Socioassistencial estão validados na perspectiva do Lar Escola. De forma ainda mais intensa na segunda metade da década de 2000, quando o desenho da política estava mais claro e havia uma articulação mais direta do governo federal (PT) com as políticas sociais. Na sua tomada de decisão, impactou o Estado, sinalizando sua ciência de que sabia de quem era a obrigação primeira e com a redução de sua capacidade de prestação de serviço, o cidadão estaria demandado às ações do Estado

Percebemos um processo assimétrico no desenvolvimento da política de assistência social, ainda que em uma perspectiva de ambiente participativo. No que tange ao processo de profissionalização das ações dessa política, havia maior clareza no ambiente governamental quanto a estrutura de equipe mínima e o processo de estruturação de equipes técnicas, para as OSCs impactara aspectos como captação de recursos e decisões administrativas muito mais impactantes que para os governos.

Ainda que desenhada e organizada as equipes técnicas nas OSCs, o ambiente de participação e de composição representativa na comunidade de políticas públicas era ocupado por agentes de tomada de decisão e/ou gestores. Esta representatividade junto aos espaços de deliberação, no caso o COMAS, influenciava no entendimento e na proposição de características à política em implementação. O profissional de Serviço Social das OSCs está direcionado à atividade fim, ao atendimento dos usuários e não necessariamente à participar dos espaços que configuram a política nacional.

Não cabe afirmar que as decisões das OSCs estariam em status ou que a política seguiria outro percurso, se no ambiente de sua formulação estivessem apenas assistentes sociais, até por que os espaços deliberativos são de composição, naturalmente, mista. Apenas destacamos que havia uma assimetria no processo de entender que a política estava em construção, em especial nos primeiros 15 anos do pós 88. Compreendemos aqui que olhar o espaço de concretização da PNAS é, em muitos aspectos, perceber a ação promovida pelas OSCs com aqueles que dispunha como representantes e influenciados.

Observamos e é evidenciados em nosso texto, o fato de que as duas OSCs contam com equipe profissionalizada e, em ambos os casos, como também no cenário nacional, é que a atuação de OSCs conta com pressuposto de ação profissionalizada tanto para atividade fim como para as atividades meio, nas quais destacamos a gestão administrativa e a captação de recursos.

Destaca-se, sem dúvidas, a importância no contexto local e nacional, a participação das OSCs em alto grau de importância para a implementação da PNAS, já que o propósito de ambiente participativo foi consolidado e é um legado do pós Constituição de 1988. Aspectos como a tensão no ambiente de conselhos para as conquistas como a classificação do serviço prestado pela Rede Feminina ou a redefinição do atendimento do Lar Escola estão somadas ao desenho que temos hoje de PNAS. Este é um ambiente airado e a análise da trajetória das duas OSCs nos indica que não há oportunidade de prescindir à participação das sociedade civil nos ambientes de formulação das políticas que impactam a vida do cidadão.

Tratar impactos recíprocos não pressupõe igualdade ou simetria nas relações entre os atores empreendedores da PNAS. No entanto, o resultado apresentado na pesquisa é próprio da trajetória das duas OSCs que pesquisamos e as características podem não se repetir em outras análises. Estas OSCs estavam compostas por atores que representam a elite social local, seja ela social, econômica ou religiosa. Esta elite estava arraigada da capacidade de interferência política que lograva as OSCs com uma herança que as marca por toda trajetória vivida.

Concluimos, a partir de nossas perguntas, que os impactos foram recíprocos entre política pública de assistência social e OSCs, as mudanças ocorreram na rotina, no discurso, na concepção e oferta do serviço. As interferências foram reais, não apenas no campo daquela política pública, mas interferiram na conformação de grupos como no caso da AMOSC, que simbolizam a articulação da sociedade civil para melhorar o seu processo de participação social. Tanto RFCC, quanto Lar Escola figuram com forte presença e respeito das demais OSCs da cidade e pela proporção de seus serviços, são altamente consideradas no ambiente social e político.

Da diferença entre as duas OSCs, percebemos uma dependência financeira maior por parte do Lar Escola, na sua relação com o Município. Diversos relatos apresentavam a interpelação junto ao município, tendo por motivo o atraso no repasse de recursos. Nesse sentido, os esforços da RFCC estavam mais direcionados a outros mantenedores, que não o Município, ainda que por vezes se tenha tratado do repasse para a construção da casa de apoio. Recordamos aqui o que

No quesito recursos, sugerimos que o Lar Escola tenha atrelado à execução do serviço à sua capacidade de dar contrapartida aos repasses de subvenção do município, ainda que esta contrapartida não seja exigida pelo poder público. Conforme as informações da gestão, o valor repassado é insuficiente para as despesas com o serviço pactuado.

Aspecto relevante e que não podemos nos furtar em falar, está no fato de que nos dois ambientes, figuram mulheres de grande expressão nas relações sociais e políticas. Observe que

em nenhum dos dois casos, apesar de serem citados alguns políticos, as OSCs foram dirigidas por homens. Estas OSCs elegeram vereadora, deputada, fizeram presidente de associação pela ética, elegeram provinciais de organização religiosa e secretária municipal da própria política de assistência social. Percebemos uma forte presença decisória dessas mulheres, desde à fundação das OSCs e no desenho de suas ações. Este aspecto, despertou nosso interesse para estudos futuros.

Por fim, concluímos que na implementação da política pública de assistência social, os impactos recíprocos aconteceram e acontecem por meio de ajustes na própria política pública e nas OSCs. Também, por meio das regulações que pautaram e pautam a comunidade de políticas públicas e, resultam em lições que o tempo e a trajetória da própria política deixa escrito na história de entes públicos e privados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. A efetividade da participação na política de assistência social: institucionalização, deliberação e representação nos conselhos gestores dos municípios brasileiros. **II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**. UNICAMP, Campinas (SP). De 27 a 30 de abril, 2015.

ALMEIDA, Carla. TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2012, n.109, pp.68-92. ISSN 0101-6628.

BERNINI, Clarissa Inserra, **As inflexões no campo da Responsabilidade Social das Empresas: o caso da promoção dos direitos da criança e do adolescente**. Campinas, SP: [s.n.], 2015.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. SUAS: Sistema Único de Assistência Social / produzido e organizado por Luziele Tapajós, José Ferreira da Cruz, Simone Aparecida Albuquerque - Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007. 40 p.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Diário Oficial, Brasília, DF, 25 nov. 2009. Seção 1, p.1.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 28 de novembro de 2011. **Define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos**. Diário Oficial, Brasília, DF, 28 nov. 2011. Seção 1, p.1.

_____. Lei Aprendiz Legal, nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000. **Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Brasília, DF, 2000.

_____. Lei Nº. 8.742, de 7 de dez. de 1993. **Lei Orgânica de Assistência Social: LOAS**. Brasília, 08 de dez. 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação para Implementação do Sistema único de Assistência Social - SUAS e do Programa Bolsa Família - PBF**. Consórcio IBAM – Carioca. Rio de Janeiro, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Guia de orientação técnica: SUAS n. 1: proteção social básica de assistência social**. Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica: NOB/RH/ SUAS**. Dez. 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica: NOB/SUAS**. Jul. 2005.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente, nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília, DF, 1990.

_____. SINASE, nº 12.594, de 13 de julho de 1990. **Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.** Brasília, DF, 2012.

CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo A. – **Movimentos sociais e seus efeitos.** *Civitas*, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 360-378, maio-ago. 2017

CASTRO, Flávio José Rodrigues de. **CRAS: a melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços: orientações para gestores e projetistas municipais** -- Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e oposição.** 1ª ed. São Paulo: Editora USP, 2005, p. 26.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo.** Petrópolis: Vozes, 2010.

GOODE, W. J; HATT, P. K. **Métodos em pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Nacional, 1975.

GOODE, W.J.; HATT, P.K. (1979). **Métodos em pesquisa social.** São Paulo: Nacional.

GURZA, Lavallo et al. **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência.** ISSN: 2177-9015. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2017

HALL, Peter A. TAYLOR, Rosemary C. R.. **As três versões do neo-institucionalismo.** *Lua Nova* [online]. 2003, n.58, pp.193-223.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil.** Disponível em: <https://mapaosoc.ipea.gov.br/>. Acesso em 20 de abril de 2018.

KINGDON, J. **Juntando as coisas.** In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs), *Políticas Públicas*, vol. I, Brasília: ENAP, 2006, p. 232.

MARINGÁ. Conselho Municipal de Assistência Social. Resolução nº 04, de 24 de fevereiro de 2011. **Aprova a inscrição de entidades socioassistenciais não governamentais de Maringá no Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS.** Resoluções 2011, Portal da SASC, Maringá, PR, 24 fev. 2011. Seção 1, p.4.

_____. Conselho Municipal de Assistência Social. Resolução nº 11, de 30 de maio de 2016. **Caracteriza os Serviços de Acolhimento Institucional Provisório de pessoas e de seus acompanhantes, que estejam em trânsito e sem condições de autossustento para tratamento de problema de saúde – Casas de Apoio.** Resoluções 2016, Portal da SASC, Maringá, PR, 30 maio. 2016. Seção 1, p.23.

MENICUCCI, TMG. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. 320 p. ISBN 978-85-7541-356-2.

MOREIRA, Liége Torresan. **O retrato brasileiro da qualidade da representação política dos conselhos gestores municipais de assistência social (2010-2016).** Maringá, Paraná. 2018.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil.** *Ideias – Ver. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP*, v. 6, N.2, P. 35-58, JUN/DEZ. 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2ª ed. -- São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Bruna Tays. **A interação entre Estado e sociedade na produção de políticas públicas: um estudo sobre as reuniões da comissão de desenvolvimento urbano da câmara dos deputados em três legislaturas (2003 – 2014)**. Curitiba, Paraná. 2016.

SKOCPOL T, PIERSON P. “**Historical Institutionalism in Contemporary Political Science**”. In: Katznelson I, Milner HV *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton; 2002. pp. 693-721

SKOCPOL, Theda. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social /policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press, 1992.

SPOSATI, A. **Gestão pública intersetorial: sim ou não?: comentário de experiência**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

WAMPLER, Brian. Transformando o estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades políticas, associativas e de políticas públicas. In: AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil**. Belo Horizonte, Cortez, 2010.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE 1

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

TEMA DA PESQUISA:

IMPACTOS RECÍPROCOS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE CIVIL: O CASO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Entrevistador: Márcia de Souza

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

Data da entrevista:

Local da entrevista:

Nome da osc:

Data de fundação:

Endereço:

E-mail:

Nome do entrevistado:

Tempo de atuação na osc:

Formação acadêmica:

QUESTÕES DA PESQUISA

1. Quem ou qual o grupo fundou a OSC?
2. Qual a motivação do grupo de fundadores?
3. Qual foi o primeiro serviço prestado pela OSC?
4. Conhece bem a história da OSC? Poderia descrever as maiores conquistas e as maiores dificuldades?
5. Desde quando a OSC atua na prestação de serviços de assistência social?
6. Como é o relacionamento da OSC com as demais OSCs da cidade?
7. Como é o relacionamento da OSC com o Conselho de Assistência Social?
8. A OSC se percebe como parte da comunidade de políticas públicas de assistência social?
9. A OSC participa de debates relacionados a implementação da política de assistência social? Desde quando?
10. Qual a definição do serviço da OSC?
11. Quantos profissionais atuam na OSC? Quantos destes atuam na política de assistência social?
12. Quem representa a OSC no ambiente da política pública de assistência social?

APÊNDICE 2

LISTA DE DOCUMENTOS ANALISADOS

Rede Feminina de Combate ao Câncer

1. Atas de reuniões de diretoria e voluntários
2. Estatutos sociais
3. Ficha técnica da SASC
4. Formulário de Cadastramento e recadastramento no COMAS
5. Ofício do Conselho Nacional de Serviço Social
6. Ofícios do COMAS
7. Ofícios para o COMAS
8. Orientação de equipe técnica da SASC (2011)
9. Plano de Ação de Recadastramento no COMAS
10. Planos de trabalho de convênios com órgãos públicos
11. Relatórios de atividades
12. Requerimento de candidatura ao COMAS
13. Resoluções do COMAS (04/2011, 27/2011, 22 e 23/2012, 11/2016)
14. Ofício da Assembleia Legislativa
15. Ofícios da OSC para COMAS
16. Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social

Lar Escola da Criança de Maringá

1. Arquivo de áudios dos fundadores da OSC
2. Atas de reuniões de Comitê de Gerenciamento
3. Atas de reuniões de diretoria
4. Carta Compromisso com a KNH
5. Estatuto social
6. Histórico
7. Ofício do Conselho Nacional de Serviço Social
8. Ofícios órgãos públicos
9. Ofícios para o COMAS
10. Planejamentos Estratégicos
11. Regimento Interno
12. Termo de Parceria com a KNH
13. Título de Utilidade Pública